



FACULDADE DE EDUCAÇÃO
DEPARTAMENTO DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DA
EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA

CARMEM PAOLA TORRES ALVAREZ

**GOVERNANÇA DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA:
UMA ANÁLISE DO CONTEXTO DA AMAZÔNIA OCIDENTAL**

BRASÍLIA - DF
OUTUBRO DE 2013

CARMEM PAOLA TORRES ALVAREZ

**GOVERNANÇA DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA:
UMA ANÁLISE DO CONTEXTO DA AMAZÔNIA OCIDENTAL**

Dissertação de Mestrado submetida ao Departamento de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília – UnB, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Mestre em Educação.

Área de Concentração: Políticas Públicas e Gestão da Educação Profissional e Tecnológica.

Orientador: Prof. Dr. Bernardo Kipnis

BRASÍLIA - DF
OUTUBRO DE 2013

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DA
EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA

GOVERNANÇA DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA:
UMA ANÁLISE DO CONTEXTO DA AMAZÔNIA OCIDENTAL

CARMEM PAOLA TORRES ALVAREZ

Orientador: Prof. Dr. Bernardo Kipnis

APROVADA POR:

Prof. Dr. Bernardo Kipnis (Orientador)

Universidade de Brasília

Faculdade de Educação

Prof. Dr. Remi Castioni (Examinador interno)

Universidade de Brasília

Faculdade de Educação

Prof. Dr. Moisés Villamil Balestro (Examinador externo)

Universidade de Brasília

Faculdade de Educação - FE

Dissertação aprovada em 24 de Outubro de 2013

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
DEPARTAMENTO DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DA
EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA

**GOVERNANÇA DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA:
UMA ANÁLISE DO CONTEXTO DA AMAZÔNIA OCIDENTAL**

CARMEM PAOLA TORRES ALVAREZ

Orientador: Prof. Dr. Bernardo Kipnis

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM EDUCAÇÃO

PUBLICAÇÃO: _____ – ____/2013

BRASÍLIA - DF, OUTUBRO DE 2013.

FICHA CATALOGRÁFICA

A473g ALVAREZ, Carmem Paola Torres

Governança da educação profissional e tecnológica
: uma análise do contexto da Amazônia Ocidental /
Carmem Paola Torres Alvarez . - - 2013.
140 f.: i l.; 30 cm.

Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília,
Faculdade de Educação, Programa de Pós -Graduação em
Políticas Públicas e Gestão da Educação Profissional
e Tecnológica, 2013.

Inclui bibliografia.

Orientação: Bernardo Kpnis .

1. Ensino Profissional - Amazônia 2. Política Pública
I. Kipnis, Bernardo. II. Título.

CDU 37.014

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho ao meu Senhor e Salvador Jesus Cristo, que deu Sua vida por mim, na Cruz do Calvário para me salvar, tornando possível que, hoje, eu pudesse realizar este sonho e viver a paz, a verdadeira paz, que excede todo o entendimento. À Ele seja a honra, a glória, o poder e o louvor para todo o sempre. Amém!

“Não te mandei eu? Esforça-te, e tem bom ânimo; não temas, nem te espantes; porque o Senhor teu Deus é contigo, por onde quer que andares.”

(Josué 1:9)

AGRADECIMENTOS

Ao Deus Pai todo poderoso, pelo cuidado diário e por todas as bênçãos concedidas, que nos momentos de angústia foi o meu refúgio e fortaleza, iluminando meu caminho, protegendo-me e concedendo-me a sabedoria e a força necessárias para vencer os obstáculos e alcançar a vitória.

À minha mãe Carmem e aos meus filhos, Rebeca e Lucas, pelo amor, carinho e compreensão, especialmente em minhas frequentes viagens para os encontros presenciais em Brasília-DF, período intenso de estudos e muitos sacrifícios. Foram longos meses de ausência, espera e saudade, e sem esse apoio familiar, eu não conseguiria trilhar um terço do caminho. Vocês são o meu porto seguro, o motivo que me leva a seguir adiante, sempre.

Ao meu amor, Anderson Mesquita, pelo incentivo, companheirismo e por trazer-me a alegria e a paz necessárias para seguir adiante e concluir meus estudos, não permitindo que eu desistisse de conquistar meus objetivos, mesmo frente às dificuldades.

Ao meu eterno líder Irailton Lima, por aceitar o grande desafio de apoiar-me no mestrado, incondicionalmente; por incentivar-me, acreditar em meu potencial e, acima de tudo, por despertar em mim a paixão pela Educação Profissional genuína, transformadora de vidas, inspirando-me a escrever sobre Governança e sobre Políticas Públicas de forma estratégica e crítica, sem perder de vista o ideal de um dia termos um sistema educacional público justo e igualitário.

Aos Diretores da UNINORTE Samantha Bader, Vanessa Igami, Ricardo Leite, Ailton Melo e Kátia Gasparini, pela grande honra de fazer parte desta maravilhosa equipe; pelo incentivo, orações e apoio incondicional à continuação dos meus estudos, sem o qual, eu não conseguiria concluir o curso, muito menos com tamanha dedicação. A UNINORTE é uma bênção de Deus em minha vida, portanto, estendo o agradecimento também à minha equipe do Centro de Pós-Graduação (Kaire, André, Diana, Sebastião e Roselene), bem como a todos os gestores que, dentro das suas respectivas atribuições, contribuíram para essa importante conquista.

Somos uma grande equipe e unidos, prosperaremos ainda mais, em cumprimento à palavra diz: “Bendita é a nação cujo Deus é o Senhor”.

Ao Ministério da Educação, em especial à SETEC, pela iniciativa que tornou possível a realização do Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Gestão da Educação Profissional e Tecnológica, em parceria com a Universidade de Brasília – UnB, contemplando servidores públicos de diversos Estados do Brasil, até do Acre!

À Universidade de Brasília, em especial à Faculdade de Educação e aos professores Bernardo Kipnis, Remi Castioni e Olgamir Francisco, pela condução dos trabalhos em uma turma heterogênea e crítica, bem como pelo vasto conhecimento transmitido, fundamentais para nosso crescimento acadêmico e profissional.

Ao meu orientador, Professor Dr. Bernardo Kipnis, pelas preciosas contribuições na concepção do projeto, pelo apoio científico, orientação e acompanhamento em todas as fases deste trabalho.

Aos membros da banca examinadora, Professor Dr. Remi Castioni e Prof. Dr. Moisés Villamil Balestro, pelas contribuições e críticas durante a qualificação do Projeto, que muito me auxiliaram a desenvolver a pesquisa.

Às verdadeiras amizades, riquezas vivas, presentes de Deus em minha vida!

À amiga-irmã Bárbara Brito, pelo apoio, orações constantes e inúmeras conversas e risadas durante todo o processo de seleção, estudos e enfim, defesa da dissertação. Sem dúvida, é verídico o versículo que diz: *“há amigo mais chegado que um irmão”*.

À querida amiga Mauricélia Fadel, que com sua lealdade ímpar, espontaneamente se dispôs a auxiliar-me com passagens aéreas no momento em que eu mais precisei, sendo um verdadeiro instrumento de Deus para abençoar-me. Que Deus te conceda porção dobrada de suas bênçãos!

À amiga-tia Leonídia, que me adotou como sobrinha, oferecendo preciosa acolhida em Brasília, com muito carinho, afeto, e boas risadas, juntamente com os tios adotivos Carlinhos e Inês. Aos queridos primos (de coração) Fernanda, Alessandra, Patrícia e Júnior, e respectivos/as esposos/as e filhos/as, e também à nossa mascote cacau. Sem dúvida, conviver com vocês, tornou minha estada em Brasília menos solitária e muito mais feliz.

À amiga e companheira de profissão Prof^a Leila Menezes, pela preciosa contribuição na revisão do meu trabalho, sempre com a presteza e alegria que lhe são peculiares.

Aos queridos amigos e companheiros de caminhada, Marília Macedo, Edemilson Santos, Thaís Moura, Érica Mendonça e Ana Cláudia Batista, pelas longas, produtivas e agradáveis conversas no IDM, nas quais tive o privilégio de aprender muito sobre a história, o contexto e os caminhos da Política de Educação Profissional no Estado do Acre. Saudades sempre!

Aos queridos companheiros de trabalho do Instituto Dom Moacyr, pela torcida durante o processo seletivo e apoio durante o período de curso, em especial, às Coordenadoras de Projetos Aldenisa Rossetto, Kattiúcia Fernandes, Joice Siqueira, Esther Costa, Caren Virna, Iana Lopes e Francisca do Rosário (Adma), bem como aos queridos assessores Silmarques Dias e Suzeli Sousa, que durante as minhas frequentes viagens a Brasília, deram continuidade ao trabalho da Gerência de Programas de Projetos de forma brilhante, e sempre com muita alegria, permitindo-me estudar de forma tranquila. Vocês tem parte nessa vitória!

Por fim, aos meus companheiros de turma, com os quais tive o privilégio de conviver, compartilhar experiências e aprender mais entre sotaques mineiros, tocantinenses, goianos, nordestinos e candangos. Essa foi uma turma incomparável, pela alegria, diversidade, companheirismo e união, uma verdadeira aquarela de saberes e sorrisos que chegavam para a aula, vindos dos quatro cantos do Brasil, por avião, carro, ônibus e até moto! E apesar da pressão dos estudos e do cansaço das viagens, conseguíamos fazer de cada encontro um momento especial, que deixa agora uma coletânea de conhecimentos adquiridos, histórias hilárias e muita, muita saudade.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA NO BRASIL: LIMITES E PERSPECTIVAS	18
2.1	A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA NO CONTEXTO FEDERATIVO BRASILEIRO	26
2.2	ARTICULAÇÃO E TRANSVERSALIDADE DA POLÍTICA DE EPT: MARCOS LEGAIS E NORMATIVOS	36
2.3	COMPREENDENDO O CONCEITO DE GOVERNANÇA	45
2.4	REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA	48
3	A POLÍTICA DE EPT A PARTIR DA OBSERVAÇÃO CIENTÍFICA	54
3.1	CONTEXTO E ABRANGÊNCIA DA PESQUISA	54
3.2	COLETAS DE DADOS E ENTREVISTAS	56
4	A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE EPT NA AMAZÔNIA OCIDENTAL: CAMINHOS E POSSIBILIDADES	59
4.1	A ATUAL CONJUNTURA NA POLÍTICA NACIONAL DE EPT	60
4.2	O ACRE NO CONTEXTO DA AMAZÔNIA OCIDENTAL	71
4.3	A CONFIGURAÇÃO DA POLÍTICA DE EPT NO ACRE	79
4.4	AS INSTITUIÇÕES GESTORAS	92
4.4.1	Instituto Estadual de Educação Profissional Dom Moacyr	92
4.4.2	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre	95
4.4.3	Os Serviços Nacionais de Aprendizagem	97
4.5	ENTREVISTA: O OLHAR DOS GESTORES ESTADUAIS	101
4.6	CAMINHOS PARA A GOVERNANÇA DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA NO ACRE: NASCE A SÍNTESE PROPOSITIVA	113
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	122
	REFERÊNCIAS	129
	APÊNDICES	136
	APÊNDICE A – Mapa Mental de Organização da Pesquisa	137
	APÊNDICE B – Roteiro de Entrevista com os Gestores da Educação Profissional e Tecnológica do Estado do Acre	138
	APÊNDICE C – Termo de Consentimento de Participação do Sujeito	140

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Evolução do Sistema Educacional	21
Quadro 2- Censo da Educação Básica	63
Quadro 3- Unidades da Rede Federal	64
Quadro 4- Municípios atendidos pela Rede Federal	64
Quadro 5- Número de Empregos Formais por Atividade Econômica	74
Quadro 6- Grau de Pobreza na Região Norte	75
Quadro 7- População Economicamente Ativa	76
Quadro 8- Distribuição da Oferta de EPT	85
Quadro 9- Plano de Governo 2011-2014	90

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Distribuição dos CEFET's no Brasil - 1909	23
Figura 2- Expansão da Rede Federal para 2010	24
Figura 3- Investimentos no Programa Brasil Profissionalizado	65
Figura 4- Mapa e localização do Estado do Acre	72
Figura 5- Pesquisa IDM	83
Figura 6- Distribuição da população por regional	84

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEB	CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA
CEFET	CENTRO FEDERAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA
CEP	CENTRO DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL
CNE	CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO
CONAE	CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO
CONSED	CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO
DCN	DIRETRIZES CURRICULARES NACIONAIS
EPT	EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA
FIEAC	FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO ACRE
FIES TÉCNICO	FINANCIAMENTO ESTUDANTIL PARA CURSOS TÉCNICOS
IDM	INSTITUTO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL DOM MOACYR
IFAC	INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ACRE
LDB	LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL
MEC	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
MTE	MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO
PEP SAÚDE	PROGRAMA DE EDUCAÇÃO PERMANENTE EM SAÚDE
PLANFOR	PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO DO TRABALHADOR
PRONATEC	PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E AO EMPREGO
RET SUS	REDE DE ESCOLAS TÉCNICAS DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE
SENAC	SISTEMA NACIONAL DE APRENDIZAGEM COMERCIAL
SENAI	SISTEMA NACIONAL DE APRENSIZAGEM INDUSTRIAL
SENAR	SISTEMA NACIONAL DE APRENDIZAGEM RURAL
SETEC	SECRETARIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA

RESUMO

A Amazônia apresenta especificidades que a diferencia das demais regiões do Brasil. Os estados que compõem essa região possuem grande parte dos seus territórios compostos por áreas rurais e indígenas, fato que torna ainda mais complexa a tarefa de gerir as políticas públicas de forma a alcançar resultados efetivos para o governo e para a sociedade. No âmbito estadual, as instituições encontram sérias dificuldades na implementação de programas e projetos formulados pelo Governo Federal, pois estes são, em larga medida, moldados de acordo com a realidade dos centros urbanos, desconsiderando as variáveis específicas das diferentes regiões do país. Tal realidade tem manifestado a necessidade de refletir acerca da implementação das políticas públicas no contexto federativo brasileiro, no qual predomina a diversidade regional. O presente estudo toma o Estado do Acre como referência para uma análise do contexto da política de Educação Profissional na Amazônia Ocidental. Nesse sentido, o estudo aborda o tema da implementação da Política de Educação Profissional e Tecnológica no Estado do Acre, analisando, especificamente, duas variáveis, que compõem as hipóteses centrais do estudo e por meio das quais, pode-se observar o cenário atual desta política pública: a) *articulação* das instituições de EPT; b) *transversalidade* da política de EPT com as demais políticas públicas correlatas, tais como: educação básica, saúde, emprego e renda. Considerando as hipóteses acima mencionadas, e visando uma reflexão mais profunda sobre o tema, a análise partiu dos conceitos de Governança Pública e *Policy Network* (Redes de Políticas Públicas), aplicados como base para propor um novo paradigma na implementação da política de EPT, capaz de garantir não apenas o cumprimento de metas governamentais, mas também, a cobertura do território (especialmente locais de difícil acesso) e o atendimento à população mais carente, de forma equânime. Portanto, o presente estudo não se limita apenas à apresentação do atual contexto da política de EPT no Estado do Acre; os dados aqui apresentados evidenciam a necessidade de uma reflexão profunda, que poderá contribuir para a construção de estratégias que orientem ações e recursos de forma integrada. Obviamente, a proposta de construir uma “governança” para a política de EPT não é um modelo a ser imposto, e sim, um caminho a ser considerado, frente à realidade brasileira.

Palavras-chave: Educação Profissional. Educação Tecnológica. Governança. Articulação. Transversalidade. Amazônia.

ABSTRACT

The Amazon has specific characteristics that differentiate it from other regions of Brazil. The states that make up this region have much of their territories comprise rural and indigenous areas, a fact that further complicates the task of managing public policies in order to achieve effective results to the government and society. At the state level, institutions are serious difficulties in the implementation of programs and projects formulated by the Federal Government, as these are largely tailored to the reality of urban centers, disregarding the specific variables of different regions of the country. This reality has expressed the need to reflect on the implementation of public policies in the context of the Brazilian Federation, which dominates the regional diversity. This study takes the Acre as a reference for a review of the policy context of professional education in the Western Amazon. In this sense, the study addresses the issue of implementation of the Policy Professional and Technical Education in the State of Acre, with particular emphasis on two variables that make up the central hypotheses of the study and through which one can observe the present scenario this public policy: a) articulation of institutions EPT b) transversality of the policy EPT with other related public policies, such as basic education, health, employment and income. Considering the assumptions mentioned above, and in order to reflect more deeply on the subject, the analysis was based on the concepts of Governance and Public Policy Network (Networks of Public Policy), applied as a basis to propose a new paradigm in policy implementation EPT capable not only to ensure compliance with government targets, but also the coverage of the territory (especially hard to reach places) and assistance to the most needy, equitably. Therefore, this study is not limited to the presentation of the current policy context of EFA in the state of Acre, the data presented here highlight the need for deep reflection, which may contribute to the development of strategies that guide actions and resources in order integrated. Obviously, the proposal to build a "governance" to the policy of EPT is not a model to be imposed, but an alternative that should be reflected, opposite the Brazilian reality.

Key-words: Professional Education. Technological Education. Governance. Articulation. Transversality. Amazon.

1 INTRODUÇÃO

Na última década, a Educação Profissional e Tecnológica tem se constituído como uma das principais Políticas Públicas do Brasil, sendo reconhecida como alicerce para o desenvolvimento econômico do país. O tema “*Educação para o Trabalho*” ganhou destaque especial no governo do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva (2002-2010), período marcado pelo forte investimento na oferta de vagas em cursos profissionalizantes mediante a criação e expansão dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

Através de programas como o *Brasil Profissionalizado*, diversas capitais brasileiras receberam novas Escolas Técnicas e em alguns Estados, o Programa *E-TEC Brasil* tornou possível a interiorização da Educação Profissional por meio da Tecnologia à Distância. Seguindo a lógica que preconiza a qualificação profissional como estratégia potencializadora da economia brasileira, o Governo da então Presidente Dilma Rousseff fortaleceu a proposta anterior, ampliando o percentual orçamentário destinado à expansão da Educação Profissional e Tecnológica, na forma do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego – PRONATEC, lançado em maio de 2011, que conta com recursos financeiros na ordem de 24 bilhões de reais para a oferta de 8 milhões de vagas em cursos técnicos, até 2014.

Nesse contexto, onde o discurso presidencial afirma que o PRONATEC é “*a maior reforma da Educação Profissional já feita no Brasil*”¹, a reflexão em voga coloca na berlinda a implementação da política de EPT no Brasil, o que perpassa, necessariamente, pelo modelo de gestão adotado pelas instituições estaduais na execução de programas e projetos, especialmente, se considerado o modelo federalista de organização do Estado Brasileiro, que confere autonomia aos entes federados, com vinculação ao Governo central.

Sob esse prisma, o estudo em tela tem como objetivo analisar o contexto da política de Educação Profissional e Tecnológica no Estado do Acre, à luz dos conceitos de governança e redes de políticas públicas. Para tanto, orienta-se pelos seguintes objetivos específicos: a) identificar o nível articulação e transversalidade da política de EPT no Acre;

¹

Publicado no Portal de Notícias *GI*, em 24/10/2011. Disponível em www.globo.com/g1

b) conhecer a percepção dos gestores estaduais, acerca do atual modelo de gestão, alcance e resultados da política de EPT no Acre; c) propor caminhos para o desenvolvimento de um modelo de Governança para a política de Educação Profissional e Tecnológica.

A análise considerou ainda duas hipóteses, as quais, sendo confirmadas ou refutadas, podem atender aos objetivos supracitados:

1. A política de EPT é implementada de forma desarticulada entre as esferas federal e estadual, pois são poucos/inexistentes os espaços formais para discussão e deliberação entre as instituições, especialmente em âmbito estadual;

2. A política de EPT não é transversal, pois são poucos / inexistentes os documentos e espaços para interação com as demais políticas públicas, bem como para participação de outras instituições e segmentos da sociedade civil organizada.

Assim, a problematização perpassa por uma análise do atual contexto da política de Educação Profissional e Tecnológica no Estado do Acre, com vistas a refletir acerca da forma atualmente utilizada para implementar essa política pública nos Estados brasileiros, em especial, em Estados com características singulares, como os localizados na Amazônia Ocidental e, em que medida as instituições gestoras tem se preparado para uma oferta que atenda às diretrizes da legislação e às demandas locais de formação profissional. A observação deste cenário a partir das hipóteses mencionadas, teve como proposta evidenciar a necessidade de superar o paradigma tradicional que tem orientado a condução dessa política pública, de forma a potencializar os resultados de programas e projetos federais em localidades de difícil acesso, como as áreas rurais e indígenas.

Considerando ser esta uma análise deveras complexa, a proposta da pesquisa centrou-se no contexto do Estado do Acre – como referência para a Amazônia Ocidental - e na análise de dois aspectos: *Articulação* entre as instituições de EPT e *Transversalidade* das Políticas Públicas. As duas variáveis supracitadas constituem as hipóteses centrais do estudo e foram compostas por dados objetivos (estatísticas e documentos) e subjetivos (entrevistas com gestores estaduais), as quais possibilitaram a visualização do cenário atual da política de EPT, bem como, fornecem subsídios para análises futuras mais profundas e precisas, acerca dos caminhos a serem trilhados para maior efetividade dos programas governamentais. Portanto, o presente estudo analisou as instituições gestoras da política de EPT nos Estados, uma vez que

é por intermédio delas (de sua organização, ações e recursos) que os programas concebidos nacionalmente são implementados. Assim, este fato outorga um grau especial de relevância à gestão institucional e à etapa de implementação da política pública, a qual passa a ser considerada como um *processo de aprendizagem*², fornecendo subsídios para novas formulações no âmbito da Política de Educação Profissional e Tecnológica. Sobre isto, vale ressaltar a necessidade e importância de desenvolver uma reflexão mais precisa sobre o tema, uma vez que a política de Educação Profissional e Tecnológica tem ocupado o centro das principais discussões políticas do país, sendo a pérola do discurso desenvolvimentista na atualidade.

Para melhor fundamentação, o estudo destacou um conceito-chave para designar a síntese propositiva à política de EPT, que pode ser viável, especialmente em regiões como a Amazônia: trata-se da *Governança* da Política de Educação Profissional e Tecnológica. Esse conceito, derivado do conceito de Governança Pública, traz em si a essência de um modelo de implementação de políticas públicas que dialoga com os princípios e diretrizes constantes na legislação brasileira para a consecução dos objetivos e metas da Educação Profissional, o que poderá referenciar a construção de um modelo preliminarmente chamado de “Governança da Educação Profissional e Tecnológica”, que tem sua base na articulação interinstitucional e na transversalidade das ações públicas, com foco na cobertura e desenvolvimento do território. Tal modelo também dialoga com a proposta de *Policy Network* – ou rede de políticas públicas – cujo referencial teórico apresenta um modelo sincronizado, articulado e transversal entre as diferentes políticas públicas, contrapondo assim, o atual modelo de gestão pública, fortemente horizontal e segmentado.

Por fim, a associação destes dois conceitos aos resultados da pesquisa fornece uma base interessante para a reflexão acerca do atual contexto da política de EPT na Amazônia, permitindo não apenas a confirmação ou refutação das hipóteses, mas, principalmente, evidencia a necessidade de repensar o paradigma vigente, de forma a propor novos caminhos para a implementação da política de Educação Profissional e Tecnológica na Amazônia e nas demais regiões do país, preservando suas especificidades.

²

Definição utilizada por SUBIRATS (1996)

2 A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA NO BRASIL: LIMITES E PERSPECTIVAS

O termo educação profissional foi introduzido pela LDB (Lei nº 9.394/96, cap. III, art.39), que cita:

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.

Apesar das inovações advindas da Lei *Darcy Ribeiro*, como foi batizada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o texto herdou a dissociação já pulsante entre a educação para o trabalho e o ensino propedêutico, conduzindo ao reducionismo de compreensão acerca da educação no seu sentido mais amplo. Já o termo *educação tecnológica* começou a ser usado no início da década de 70 com a criação dos cursos de tecnólogos ou cursos superiores de tecnologia implantados inicialmente pelo Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza, do estado de São Paulo (CEETPS), e, a partir de 1972, expandidos por todo o País como projeto do Governo Federal.

Vale ressaltar que a utilização conjunta dos dois termos na forma da Política Pública de “Educação Profissional e Tecnológica” é uma designação recente, amparada na concepção da formação para o trabalho. Por ser usada em documentos oficiais e pareceres, ambos termos parecem confundir-se em um só conceito; no entanto, não apenas a origem, mas também o significado de cada um é específico.

É MARX (1968) quem faz a primeira diferenciação destes. Na obra, ele destaca o sentido redutor e estreito do “ensino profissional” (denominado Educação Profissional na LDB), um conceito associado ao mero treinamento ou adestramento limitado às tarefas imediatas da produção capitalista. Enquanto que para a educação politécnica ou para a educação tecnológica o autor atribui um sentido de domínio dos princípios gerais da produção moderna e o manejo das técnicas e instrumentos dos diversos ramos da produção industrial, o ensino profissional trata apenas deste último, e de modo ainda mais restrito, em um determinado ramo ou especialidade, como adequação ou reprodução prática e imediata. Em se

tratando de termos, Marx utilizaria também “educação politécnica”, porém, como sinônimo, conceitual da educação tecnológica.

Historicamente, a Política de Educação Profissional e Tecnológica foi desenvolvida dissociada da Política Nacional de Educação Formal. Vista por longos anos como reservada às classes menos favorecidas, a formação para o trabalho foi marcada pela herança colonial escravista, fato que conferiu à Educação Profissional uma categoria inferior em relação ao ensino propedêutico. De acordo com o Parecer Nº 16/99 do Conselho Nacional de Educação e Câmara de Educação Básica - CNE/CEB, até meados da década de 70, a formação profissional limitava-se ao treinamento para a produção em série e padronizada, com a incorporação maciça de operários semiqualeificados, adaptados aos postos de trabalho, desempenhando tarefas simples, rotineiras e previamente especificadas e delimitadas, (BRASIL, 2000).

Os registros acerca da formação profissional no Brasil apresentam apenas decisões circunstanciais especialmente destinadas a “amparar os órfãos e os demais desvalidos da sorte”, conferindo um caráter assistencialista que tem marcado toda sua trajetória. Somente no início do século XX a Educação Profissional passou a contar com um esforço do poder público no sentido de estabelecer-se enquanto Política Pública de formação de operários para o exercício profissional, no entanto, continuou mantendo o mesmo traço assistencial dos anos anteriores. Somente com a Lei Federal n.º 9.394/96, atual LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – é que se configura a identidade da Educação Profissional, tendo um capítulo reservado somente para esta modalidade. A LDB dispõe:

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.

Essa concepção representa a superação dos enfoques assistencialista e economicista da educação profissional, bem como do preconceito social que a desvalorizava. A LDB dispõe, ainda, no parágrafo único do artigo 39:

O aluno matriculado ou egresso do ensino fundamental, médio e superior, bem como o trabalhador em geral, contará com a possibilidade de acesso à educação profissional.

Tal prerrogativa passou a constituir a profissionalização como direito de cidadania, conferindo importância estratégica na composição da política educacional brasileira. Sobre isso, vale ressaltar Saviani (2001), no qual a reflexão é abordada sob uma perspectiva distinta. Para o autor, uma das grandes conquistas que a educação brasileira teve com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB n.º 9.394/1996 foi de *“caminhar em direção a um verdadeiro sistema nacional de educação abrangente e universalizante”* (p.210). Nessa citação, vale a ressalva de que o conceito de *universalização* tem sido banalizado ao longo da última década, acabando por orientar as instituições para uma busca pautada na ampliação de vagas em cursos técnicos, e não, necessariamente, na diversificação das mesmas, o que acaba ampliando o acesso em termos numéricos, mas restringindo-o a localidades e públicos específicos.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 227, destaca o dever da família, da sociedade e do Estado em:

Assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Portanto, legalmente, a finalidade da Educação Profissional é garantir ao cidadão o direito ao permanente desenvolvimento de suas aptidões para a vida produtiva e social e, para tanto, rege-se por princípios que compreendem sua independência e articulação com o Ensino Médio, respeito aos valores estéticos, políticos e éticos, desenvolvimento de competências para o trabalho, flexibilidade, interdisciplinaridade e contextualização, (BRASIL, 2000). Nesse cenário, desenvolver ações no campo da Educação Profissional requer a observação dos marcos legais e normativos, embora afirme Ramos (2005, pg.14) que *“a direção que a legislação vai assumir depende das forças em disputa na sociedade e no discernimento do que está em jogo”*.

Seguindo a lógica deste raciocínio, no qual a direção da legislação está diretamente vinculada ao discernimento dos atores políticos e das forças em disputa na sociedade, vale resgatar a análise que faz Monteiro (2006) acerca da evolução do sistema educacional de acordo com os períodos da história brasileira.

O quadro abaixo sintetiza o contexto histórico e educacional de acordo com períodos históricos, segmentando as fases propostas pelo autor e incluindo outras, de acordo com Saviani (2006) e outros marcos legais:

Quadro I – Evolução do Sistema Educacional

Fase	Contexto Histórico	Sistema Educacional
Primeira (1930-1937)	Atuação do Governo Provisório e lutas ideológicas sobre o regime político; atuação do governo no setor econômico para sair da catástrofe financeira.	Reformas empreendidas por Francisco Campos, paralelamente à luta ideológica irrompida entre “pioneiros” e “conservadores”. (MONTEIRO, 2006)
Segunda (1937-1946)	Vigência do Estado Novo. Decretação das Leis Orgânicas do Ensino. Criação do SENAI e SENAC.	Educação considerada como fator importante ao desenvolvimento, mas de forma inconsistente; intervalo nas lutas ideológicas sobre os problemas educacionais. (MONTEIRO, 2006)
Terceira (1946 a 1961)	Votada a Constituição que estabelecia o regime democrático.	Votada a Lei 4.024/61 que fixou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. (MONTEIRO, 2006)
Quarta (Décadas 70 e 80)	Desenvolvimento do Estado Democrático de Direito.	Vigência da LDB 5.692/71 que conferia caráter compulsório à Educação Profissional, devendo a mesma ser desenvolvida, conjuntamente, com as ações do antigo segundo grau. (SAVIANI, 2006)
Atual (96 até hoje)	Vigência da LDB (Lei 9.396/96) e Lei 11.741/2008. Governo Lula e Dilma Rouseff, transformação dos CEFET's em Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.	Incentivo à articulação do Ensino Médio à Educação Profissional na forma integrada, concomitante e subsequente. Forte estímulo à qualificação profissional, com destaque para a Educação Profissional e Tecnológica como política central para o desenvolvimento.

Fonte: o autor

Muito embora a maioria dos marcos legais e normativos tenha sido elaborado nos períodos anteriores, é indubitável que em nenhuma outra fase da história a Educação Profissional alçou tamanho destaque político quanto na fase atual. Foi a partir do Governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva que a Educação Profissional e Tecnológica passou a receber significativo aumento nos investimentos para ampliação das Escolas Técnicas. Prova disso é a Criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, que atualmente existem em todos os Estados do Brasil. Também através do Programa Brasil Profissionalizado, novas Escolas Técnicas foram criadas e ainda, foram ampliadas Escolas de Ensino Médio por todo o país, com o objetivo de adequá-las, estruturalmente, para a oferta de uma ousada modalidade de Ensino já prevista na Legislação: o Ensino Médio Integrado à Educação Profissional.

Em um resgate histórico, os números comprovam a envergadura alcançada pela política de EPT ao longo dos anos, em especial, na última década (FONTE: MEC/SETEC):

- De 1909 a 2002 foram construídas 140 unidades, melhor configurando a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica brasileira.
- Em 2005, com a publicação da Lei 11.195, ocorre o lançamento da primeira fase do Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, com a construção de 64 novas unidades de ensino.
- Em 2007 há o lançamento da segunda fase do Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, tendo como meta entregar à população mais 150 novas unidades, perfazendo um total de 354 unidades, até o final de 2010, cobrindo todas as regiões do país, oferecendo cursos de qualificação, de ensino técnico, superior e de pós-graduação, sintonizados com as necessidades de desenvolvimento local e regional.

Ou seja, a expansão da Rede Federal de Educação Ciência e Tecnologia promovida pelo Governo Lula (e continuada no governo da atual Presidente Dilma Rouseff) superou em menos de 10 anos o número de unidades instaladas dos CEFET's, desde a criação destes há um século.

Através das Figuras 1 e 2, abaixo, é possível visualizar a expansão da rede federal, espacialmente:

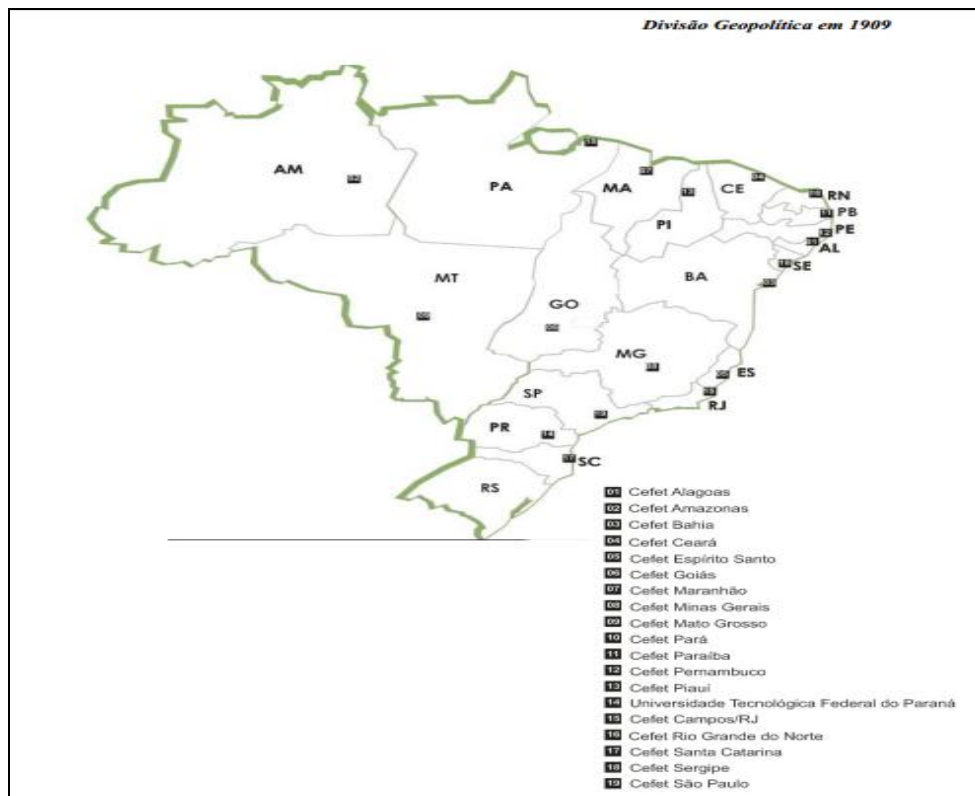


Figura 1: Distribuição dos CEFET's no Brasil - 1909

Fonte: PDE 2007

Conforme citado anteriormente, a partir de 2002, a educação profissional e tecnológica assume valor estratégico para o desenvolvimento nacional resultante das transformações ao longo das últimas décadas na Rede Federal, cuja visibilidade social apenas recentemente começou a tomar forma com a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e com a intensificação diversificação das atividades de ensino visando a atender os mais diferenciados públicos.

A figura 2 consta no PDE de 2007, mostrando a perspectiva ousada de expansão para o ano de 2010:

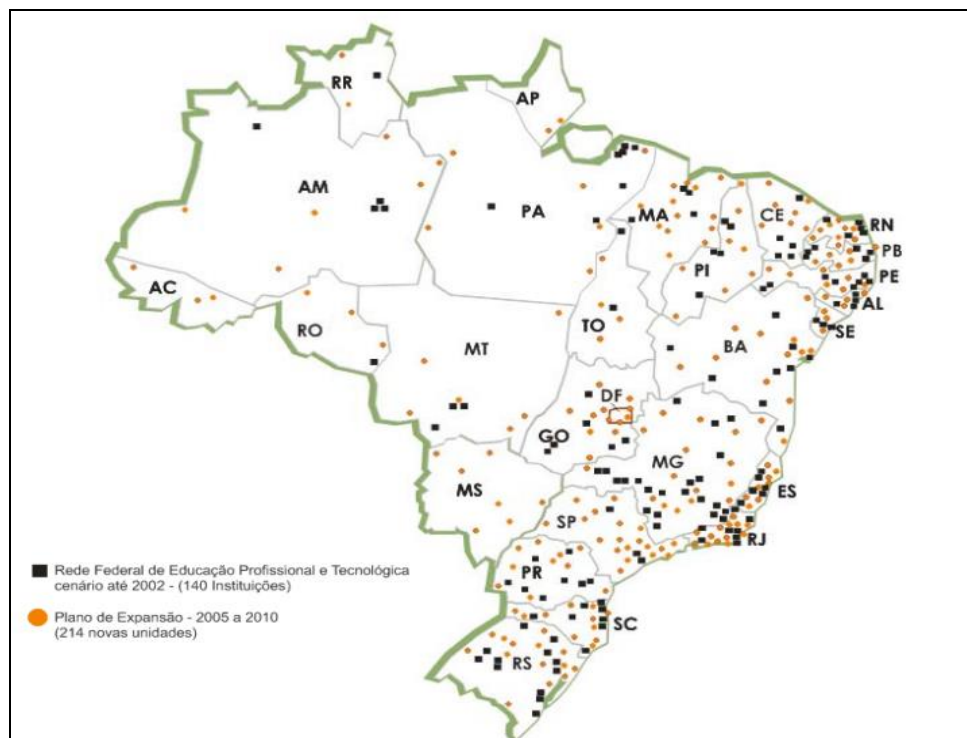


Figura 2: Expansão da Rede Federal de 2002 a 2010

Fonte: PDE 2007

Em entrevista concedida à revista eletrônica da RET-SUS³ por ocasião do lançamento do PRONATEC em maio de 2011, Eliézer Pacheco, então Secretário Nacional de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), declarou: *“Eu acho que o maior mérito do governo Lula foi ter colocado a educação profissional na pauta do país, fazendo uma reformulação da concepção e da legislação”*.

Sem dúvida, o destaque promovido pelo Governo Lula ao tema da Educação Profissional ganhou maior envergadura a partir do Governo Dilma Rousseff e o PRONATEC. Nesse contexto, a Política de Educação Profissional e Tecnológica tornou-se catalisadora de recursos em todo o país, sendo considerada o ‘carro-chefe’ do desenvolvimento econômico e social brasileiro, mediante a implementação de programas e projetos.

³

Disponível em http://www.retsus.epsjv.fiocruz.br/upload/44/Retsus44_Entrevista.pdf

Tamanho investimento demonstra o reconhecimento do papel estratégico da EPT por parte do Governo Federal. Como destaca a referida entrevista:

A meta do programa é atender a oito milhões de brasileiros nos próximos quatro anos com cursos técnicos e de qualificação profissional, além de bolsas e financiamento estudantil. Com o Pronatec, o governo federal continuará expandindo a Rede Federal e investindo nas redes estaduais. Serão 201 novos campi de institutos federais nos próximos quatro anos. E pelo programa Brasil Profissionalizado estão reservados mais R\$ 320 milhões só para 2011. O Pronatec enfrenta a falta de mão-de-obra, mas também busca a qualidade da educação, na medida que impacta os estudantes do ensino médio brasileiro. O programa mobiliza todos os ofertantes de educação profissional no país em todos os níveis – Rede Federal, redes estaduais, Sistema S e escolas privadas sem fins lucrativos – no sentido de minorar essa carência de mão-de-obra qualificada que é herança do descaso das administrações anteriores.

Entretanto, há que se considerar a necessidade de refletir acerca dos rumos dessa expansão, com vistas a evitar o ‘desvirtuamento’ dos propósitos formulados e dos resultados previstos por este e também pelos demais programas incentivados pelo Governo Federal, afinal, em se tratando da implementação de políticas públicas no contexto brasileiro, não se pode considerar ser esta uma tarefa simples; antes, esta apresenta-se deveras complexa, uma vez que o modelo de organização do Estado brasileiro – em entes federados, autônomos, mas vinculados e submissos à autoridade de um Governo central – pode impor nuances diferenciadas às políticas públicas, as quais tendem a evidenciar-se no período da implementação de programas e projetos. Não obstante, a característica geográfica e demográfica do território brasileiro exige especial atenção no que concerne à execução de programas federais, haja vista as especificidades que caracterizam e diferenciam as regiões do país.

2.1 A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA NO CONTEXTO FEDERATIVO BRASILEIRO

Sem dúvida, a implementação de uma política pública em um sistema federalista com regiões e realidades tão distintas como o caso do Brasil, remete à necessidade de refletir a problemática no sentido de formular estratégias distintas para cada realidade, pois as realidades são específicas e exigem resultados específicos.

Conforme citado por Abrucio (2010, p. 42):

Não há uma fórmula única que oriente as federações. Os países federativos têm heterogeneidades e trajetórias históricas diferentes, de modo que as soluções precisam se adequar a tais especificidades.

No entanto, as dificuldades para a implementação de uma política pública como a Educação Profissional no contexto do federalismo brasileiro tem raízes profundas, históricas. A palavra ‘federalismo’ originou-se da palavra latina *foedus*, que significa associação, tratado, pacto, aliança ou contrato. Contudo, a forma unitarista adotada pelo país no “pós-Independência”, na qual se instituiu um governo central com amplos poderes sobre as províncias e as municipalidades, foi o embrião que formou o sistema federalista brasileiro, e este não conseguiu estabelecer como base a interdependência entre as partes, como prerrogativa para a constituição do estado-nação. Na realidade, prevaleceram as heterogeneidades geradas especialmente pelas formas diferentes com que o imenso território brasileiro foi colonizado, uma vez que, tendo o mesmo colonizador foram produzidos projetos de poder particulares, conforme a força de mando local. Tal realidade exigia a opção pela forma federativa de organização do Estado em consonância com a política de integração autonomia nacional pleiteada, porém, ao invés do federalismo, o país adotou a centralização, concentrando a capacidade de tributação no governo central. (IBID, 2010).

Vale ressaltar, porém, que com a República no Brasil os entes federados passaram legalmente a gozar de maior autonomia do que no Império, mas a federação nasceu em meio a um contexto de desigualdades regionais que impactaram significativamente na efetivação da descentralização político-administrativa, comprometendo o desenvolvimento do processo de

maturação política. Nesse contexto, a conjugação entre o que os municípios, o Distrito Federal, os estados e a União devem assumir e o que precisa ser respeitado em face dos interesses do conjunto da nação, e não apenas de suas partes isoladamente, exige, por parte do Governo Federal, o exercício da sistematização das diretrizes gerais que deverão ser respeitadas em todos os níveis administrativos do país e, por parte de cada ente federado, a consolidação de mecanismos de intervenção em etapas específicas da execução de políticas públicas nos diversos setores da atuação estatal.

Abrúcio (1997) também descreve o sistema federalista brasileiro sob a ótica da dinâmica política. Através desta, é possível reconhecer suas características e entender suas contradições, pois, se o Federalismo nasce em decorrência da heterogeneidade da nação e da necessidade de construir uma ideologia nacional, em seu desenvolvimento, este sistema encontrou - e ainda encontra - dificuldades em garantir a autonomia dos entes com cooperação intergovernamental. Em boa medida, a trajetória federalista mostra que firmar políticas públicas que exijam a coordenação de esforços intergovernamentais é uma tarefa complexa para qualquer Governo, pois o modelo político fora consolidado sobre bases de um governo centralizador, autoritário e fragmentado em relação aos entes federados. Portanto, o esforço a ser empreendido na Educação Profissional passa, necessariamente, pela maior autonomia dos Estados na formulação e implementação dos programas federais. Sobre isto, discorreremos melhor nos capítulos que versam sobre os conceitos de Governança e Redes de Políticas Públicas.

A Resolução CEB nº4 de 8/12/1999, que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional de Nível Técnico, descreve alguns princípios a serem considerados quando da implementação de ações de Educação Profissional, que coincidem perfeitamente com a análise proposta neste estudo, acerca da atenção às especificidades regionais. Cita o documento:

Art. 3º São princípios norteadores da educação profissional de nível técnico os enunciados no artigo 3.º da LDB, mais os seguintes:
I - independência e articulação com o ensino médio;
II - respeito aos valores estéticos, políticos e éticos;
III - desenvolvimento de competências para a laborabilidade;
IV - flexibilidade, interdisciplinaridade e contextualização; (grifo nosso)

- V - identidade dos perfis profissionais de conclusão de curso;
- VI - atualização permanente dos cursos e currículos;
- VII - autonomia da escola em seu projeto pedagógico.

Art. 4º São critérios para a organização e o planejamento de cursos:

I - atendimento às demandas dos cidadãos, do mercado e da sociedade;

II - conciliação das demandas identificadas com a vocação e a capacidade institucional da escola ou da rede de ensino. (grifo nosso)

O primeiro grifo destaca a flexibilidade do currículo para atendimento à demanda local, ressaltando a necessidade de contextualizar a proposta curricular aos saberes do ambiente. Já o segundo grifo pode ser subdividido em dois pontos: a) conciliação das demandas identificadas com a vocação (local/escola); b) conciliação das demandas identificadas com a capacidade institucional da escola ou da rede de ensino.

Analisando o primeiro grifo, observa-se que a legislação remete à ideia de que a Educação Profissional deve apoiar-se nos necessários enlaces da educação com a ordenação territorial e com o desenvolvimento sócio-econômico, pois é no território que as múltiplas identidades culturais e sociais dadas pela geografia e pela história, se estabelecem e se reproduzem. E é na perspectiva do desenvolvimento que se visualizam e se constituem as interfaces entre a educação e as demais políticas públicas.

Para melhor reflexão deste item, tomemos como exemplo a Educação Rural e a Educação Indígena. Considerando que no Acre, por exemplo, as terras indígenas ocupam 14% da extensão territorial, abrigando cerca de 12.000 indígenas, a variável ganha significado especial, pois a oferta de EPT precisará alcançar este público nos seus longínquos e complexos territórios, além de ‘customizar’ a oferta às reais demandas de formação local.

O relatório final da Conferência Nacional de Educação Escolar Indígena⁴ explicita no item 39:

⁴

Disponível em: <http://coneei.mec.gov.br>

A educação profissional deve considerar as perspectivas de desenvolvimento sustentável e de proteção dos Territórios Indígenas, possibilitando a inserção dos jovens na execução de projetos de acordo com os necessidades e interesses dos povos indígenas. (...) construindo uma proposta que articule conhecimentos e práticas tradicionais com as ciências e tecnologias não-indígenas que possam contribuir para os projetos socioambientais das comunidades.

Seguindo essa lógica de pensamento, que denota a perspectiva dos povos indígenas acerca de sua própria identidade e sustentabilidade econômica-cultural, constatamos que a categoria *educação profissional* enquanto ligada a ideia de emprego é inexistente no universo indígena e mesmo em seus projetos para o atendimento das suas necessidades dentro das terras indígenas.

A atual demanda indígena por formação no âmbito profissional possui outra interpretação, que busca uma formação oriunda da relação entre conhecimentos técnico-científicos e práticas indígenas, e que seja capaz de conferir não apenas sobrevivência, mas também autonomia. Similarmente ao que ocorre na Educação Indígena, a Educação Rural – comumente denominada Educação para o Campo – apresenta as mesmas características da Educação Indígena no que concerne à relação oferta-demanda. A educação ofertada à população rural no Brasil tem sido objeto de estudos e de reivindicações de organizações sociais há muito tempo. O art. 28 da Lei 9.394/96 estabelece o direito dos povos do campo a um sistema de ensino adequado a sua diversidade sócio-cultural. De fato, para alcançar este público e atender suas reais necessidades – sem provocar êxodo rural - a oferta de EPT deve ser cuidadosamente planejada por parte das instituições gestoras, e tal condição não pode ser realizada de forma unilateral ou hierárquica, e sim, de forma *articulada e transversal*, envolvendo os todos intervenientes desta e das demais áreas de atuação do Estado.

Retomando o inciso II, que cita a “*conciliação das demandas identificadas com a vocação e a capacidade institucional da escola ou da rede de ensino*”, observa-se que a legislação também destaca a capacidade institucional da escola ou rede de ensino. Nesse sentido, a orientação é que as instituições possuam as condições necessárias para a oferta de cursos cuja formação esteja conciliada com as demandas locais. Se não as possuem, devem buscar preparar-se para tal.

Dowbor (1997) afirma que as tecnologias avançaram rapidamente, mas as instituições não; estas, dada ao caráter burocrático inerente às suas funções, avançam em ritmo lento, formando um descompasso que as deixa aquém das novas necessidades que a sociedade apresenta. Nesse sentido, a reforma das instituições públicas (Estado) deixa de ser uma opção e passa a ser uma exigência da atual conjuntura sócio-econômica, que reduz espaços e distâncias, amplia as vias de comunicação graças as TIC (tecnologias de Informação e Comunicação) e dá novo sentido a categoria trabalho. Entretanto, não somente a evolução tecnológica tem exigido que as instituições se ‘reinventem’.

Outro fator, não menos importante, porém desconsiderado, é a necessidade de uma reforma efetiva da gestão realizada pelas instituições públicas. No caso da Educação Profissional e Tecnológica, em especial, a reforma está diretamente relacionada à capacidade de gestão das instituições responsáveis pela implementação dessa política pública, em âmbito estadual. Considerando o que preconiza a legislação acerca da abrangência e identidade da oferta, observa-se que, para o atendimento efetivo da demanda premente nos estados da Amazônia Ocidental (fortemente composto por áreas e populações rurais e indígenas) as instituições de EPT não podem seguir o modelo tradicional de gestão praticado nas regiões metropolitanas do país, cuja fundamente é fortemente alicerçado em estruturas físicas fixas, organizações hierárquicas e processos decisórios burocráticos.

Assim, para garantir a oferta dentro da complexidade intrínseca da região, as instituições precisam também assumir um caráter flexível e capilar, o que significa uma reorganização da infraestrutura, recursos materiais e humanos, bem como dos próprios processos gerenciais, de forma que as instituições possam adaptar-se às diferentes realidades, alcançando públicos específicos da Região Amazônica, para os quais a noção de ‘empregabilidade’ (comumente associada à política de EPT) é superficial ou inexistente.

No cerne das discussões políticas e educacionais, estão os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Criados a partir de uma estratégia governamental que conferiu destaque especial à profissionalização como impulsionadora do desenvolvimento econômico e social, os Institutos Federais surgiram com uma promessa de inovação para a política de EPT, entretanto, com a arquitetura organizacional de Universidades, embora a finalidade das duas modalidades de ensino seja muito distinta.

Na verdade, não apenas distinta como bem mais ampla. Os antigos CEFET's sofreram uma metamorfose em suas atribuições (formação vertical, contemplando Educação Básica, Técnica e Superior), tornando-se Institutos Federais; entretanto, herdaram a estrutura organizacional tradicional, hierárquica e inflexível das Universidades, que acabou por não dialogar muito bem no “novo” contexto. Tal situação foi e continua sendo objeto de críticas por parte da comunidade educacional, que alerta para uma “crise de identidade” dos Institutos Federais, que atualmente encontram-se no centro dos holofotes do Governo e da Sociedade com a dura tarefa de implementar complexos programas como o Ensino Médio Integrado e o PRONATEC, que exigem um alto grau de flexibilidade e capilaridade por parte das Escolas Técnicas.

Sobre isso, afirma Fartes (2008, p. 680):

Ainda que nos documentos oficiais que balizam a reforma da educação profissional no Brasil – a exemplo das DCNs 16/99 – estejam previstos os princípios de flexibilidade curricular, autonomia e ética, a serem formulados de acordo com as equipes das escolas, juntamente com a comunidade, esses princípios são, na verdade, formulados e regulados por mecanismos externos de avaliação das competências, da redefinição de procedimentos administrativos e financeiros das instituições, induzidos pela ampliação de encargos e responsabilidades. Tais incoerências acabam por se constituir em um mosaico de desejos e frustrações entre o corpo de profissionais das escolas, dificultando a emergência de identidades autônomas e coerentes.

A “crise de identidade institucional” fica evidenciada nas falas dos entrevistados, na pesquisa realizada por Fartes (2008):

Então é essa identidade que precisa ser reconstruída ou construída, porque a discussão que existe é a seguinte: quem somos nós? o que somos? somos um centro federal de ensino superior ou somos uma escola técnica de ensino médio? então, é essa identidade que a gente ainda não tem clareza de como construir. (Integrante da equipe técnico-pedagógica)

Reiterando o comentário anterior, outra entrevistada declara:

... se antes a gente não sabia direito a nossa identidade, que dirá hoje, que temos tantas atribuições: ensino básico, ensino médio e ensino superior? Então a nossa barreira hoje, as nossas dificuldades são imensas. (Integrante da equipe técnico- pedagógica)

Considerando as declarações supracitadas, é possível constatar que uma das causas da crise de identidade institucional – senão a mais forte - reside na discrepância existente entre as distintas e complexas atribuições (oferta) e a capacidade de gestão das instituições, haja vista que a estrutura e arquitetura organizacional permaneceu fortemente vinculada ao Ensino Superior, limitando a oferta de EPT em contextos complexos, como o da Amazônia, por exemplo. Tal situação acaba reduzir a capacidade de gestão das instituições na implementação da política educacional e, conseqüentemente a efetividade dos resultados.

Ainda sobre os Institutos Federais, vale uma reflexão complementar sobre dois aspectos preocupantes diretamente relacionados à sua forma de organização: a composição do quadro profissional e a composição do portfólio da oferta. Na verdade, ambos possuem uma vinculação entre si, pois, sendo o ingresso no serviço público realizado somente por meio de concurso público, os profissionais concursados ingressam em suas carreiras como professores / técnicos em áreas específicas de formação (turismo, enfermagem, zootecnia, etc.) por um período de, no mínimo 30 anos de exercício profissional, uma vez que se trata de cargos efetivos; tal condição acaba por direcionar a composição do portfólio, já que se torna necessário utilizar o profissional concursado. Nesse círculo vicioso, a oferta passa a existir não mais devido à demanda social, e sim, aos recursos disponíveis (materiais e humanos). Ainda que fosse verificada a necessidade de nova formação profissional na região, as instituições estariam limitadas em suas possibilidades de atendimento, salvo por pequenas exceções de programas que permitem contratação temporária de professores. Obviamente, antes da realização de qualquer concurso público é realizado um estudo para identificar qual formação vigorará; no entanto, essa estratégia (perfeitamente aplicada nos grandes centros urbanos) não se estabelece em localidades com baixa densidade demográfica. Considerando o restrito campo de atuação, a necessidade de diversificação do portfólio é ainda maior e, conseqüentemente, do quadro técnico e docente das instituições.

É neste ponto que a fragilidade vem à tona, não muito nos grandes centros urbanos, pois a mão-de-obra é facilmente absorvida pelo mercado; é nas cidades pequenas que reside o problema, pois o restrito mercado (bem como a própria demanda local) não garante postos de trabalho suficientes para os profissionais formados em áreas similares, especialmente sendo de áreas específicas, como no caso do Turismo.

Contudo, a problemática em questão não se aplica somente a formações específicas, que demandem empregabilidade. No Estado do Acre (universo da análise) até mesmo as formações profissionais voltadas ao empreendedorismo também encontram dificuldade em estabelecer-se, haja vista o baixo contingente populacional da maioria dos municípios.

Apesar de todos os “fantasmas” que rondaram (e ainda rondam) a criação e expansão da Rede Federal, o discurso governamental permaneceu (e ainda permanece) otimista quanto às expectativas dos resultados a serem obtidos mediante a expansão da Rede.

Em 2007, na publicação do Ministério da Educação “O plano de desenvolvimento da Educação: razão, princípios e programas – PDE”, documento que expõe concepções e metas para a educação, no Item “2 - O plano de desenvolvimento da educação como programa de ação, subitem 2.3 - Educação Profissional e Tecnológica, há uma clara menção à importância da Rede Federal para a expansão da oferta e melhoria da qualidade da educação brasileira:

Talvez seja na educação profissional e tecnológica que os vínculos entre a educação, território e desenvolvimento se tornem mais evidentes e os efeitos de sua articulação, mais notáveis. (...) Diante dessa expansão sem precedentes, a proposição dos institutos federais de educação, ciência e tecnologia, como modelos de reorganização das instituições federais de educação profissional e tecnológica para uma atuação integrada e referenciada regionalmente, evidencia com grande nitidez os desejáveis enlances entre educação sistêmica, desenvolvimento e territorialidade. A missão institucional dos Institutos Federais deve, no que respeita à relação entre educação profissional e trabalho, orientar-se pelos seguintes objetivos: ofertar educação profissional e tecnológica, como processo educativo e investigativo, em todos os seus níveis e modalidades, sobretudo de nível médio; orientar a oferta de cursos em sintonia com a consolidação e o fortalecimento dos arranjos produtivos locais; estimular a pesquisa aplicada, a produção cultural, o empreendedorismo e o cooperativismo, apoiando processos educativos que levem à geração de trabalho e renda, especialmente a partir de processos de autogestão. Quanto à relação entre educação e ciência, o Instituto Federal deve constituir-se em centro de excelência na oferta do ensino de ciências, voltado à investigação empírica; qualificar-se como centro de referência no apoio à oferta do ensino de ciências nas escolas públicas; oferecer programas especiais de formação pedagógica inicial e continuada, com vistas à formação de professores para a educação básica, sobretudo nas áreas de física, química, biologia e matemática, de acordo com as demandas de âmbito local e regional, e oferecer programas de extensão, dando prioridade à divulgação científica.

Referente às demais instituições de EPT (estaduais e Sistema S), embora a identidade institucional seja mais clara, a capacidade de gestão também é limitada, uma vez que também estas foram, historicamente, forjadas nos moldes tradicionais. O Sistema S, por exemplo, criado em atendimento ao setor industrial e comercial, apresenta notória concentração de suas unidades nos centros urbanos, embora um de seus serviços seja voltado à aprendizagem rural – SENAR.

Vale ressaltar, no entanto, que dentre as instituições públicas de EPT, o Sistema S é o que melhor se direciona no sentido do atendimento à demanda da Amazônia Ocidental, através de Unidades Itinerantes e flexibilidade administrativa para contratação de mão-de-obra, prerrogativa garantida pela própria organização do sistema, que torna possível a geração de receita e, ainda, o recebimento de recursos federais. Assim, graças à sua própria composição (economia mista), o S possui a solidez dos recursos públicos e a flexibilidade da iniciativa privada.

Já nas instituições estaduais, a realidade é similar à dos institutos Federais, com o diferencial de possuir maior capilaridade no que concerne ao atendimento dos municípios longínquos e populações rurais e indígenas. Nesse sentido, a trajetória trilhada pela Educação Básica no cumprimento da diretriz de “universalização da Educação” mediante a implementação de programas como *Proeja*, *Asas da Florestania*, entre outros, contribuiu para o desenvolvimento da Educação Profissional em localidades de difícil acesso. Também a experiência do Governo Estadual na implementação de programas da saúde, a exemplo da saúde indígena, abriu caminhos para a formação técnica desse público, como mostra a experiência do Programa de Educação Permanente em Saúde – PEP/Saúde, que garante, anualmente, recursos do Ministério da Saúde especificamente para a formação de Agentes Indígenas de Saúde. Assim, as Secretarias Estaduais de Saúde, por intermédio das Escolas Técnicas em Saúde (vinculadas à RET-SUS⁵), promovem cursos de formação de AIS (Agentes Indígenas de Saúde) nas próprias terras indígenas.

⁵ RET-SUS: Rede Federal de Escolas Técnicas de Saúde do Sistema Único de Saúde. Em geral, são vinculadas às Secretarias de Saúde, entretanto, em alguns Estados, as ETSUS são geridas pela instituição gestora da Educação Profissional no Estado, como é o caso do Acre.

Aliás, um dos pontos fortes do grande alcance das ações de saúde em locais de difícil acesso é o modelo de implementação da política de saúde, bem como o modelo de gestão de programas e projetos. São diversas instâncias de participação e deliberação, que garantem o aporte direcionado de recursos. Sobre o modelo de implementação da política de saúde e sua correlação com a política de EPT, veremos melhor no capítulo seguinte, que trata da articulação e da transversalidade entre as políticas públicas e também no capítulo que versa sobre a governança.

Portanto, ações da área da saúde, bem como algumas da Educação Básica, são exemplos que mostram um maior grau de capilaridade por parte das instituições estaduais, haja vista a abrangência alcançada nos seus programas e projetos. Entretanto, no que concerne à flexibilidade administrativa, as características da administração pública colocam no mesmo nível instituições estaduais e federais, salvo pequenas exceções no que se refere à contratação de mão-de-obra.

Ocorre que, seja na criação dos IF's nos moldes das Universidades, bem como no direcionamento da aplicação dos recursos financeiros do Programa Brasil Profissionalizado para construção de Escolas Técnicas (sem recursos para custeio da oferta ou manutenção das mesmas), o Governo Federal acaba tornando instituições ainda mais rígidas e menos capilares, limitando suas respectivas capacidades de gestão, uma vez que acabam dispondo de unidades fixas em detrimento à unidades itinerantes e processos decisórios hierárquicos em detrimento ao gerenciamento integrado e participativo.

Obviamente, a realização de compras e contratações no serviço público é extremamente regulamentada, mas a rigidez das instituições de EPT (que abrange a expansão da oferta e a capacidade de gestão em si, com aplicação de investimentos) pode ter causas exógenas, como a condução da política pública em nível nacional, realizada pelo Governo Federal, via Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica – SETEC.

Desde a última reforma realizada pelo Governo Lula, onde as atribuições de todos os Ministérios referentes à profissionalização foram centralizados na SETEC⁶, percebe-se o aumento do direcionamento da política no sentido *top-down*, fato que tem raízes no próprio sistema de governo brasileiro, federalista, caracterizado pela supremacia do governo federal em relação aos entes federados, conforme discutido anteriormente.

Sobre isso, Diniz (1998) observa que no período pós-autoritário ocorre uma proliferação de decisões sem qualquer consulta ou transparência, “*por um pequeno círculo que se localiza em instâncias enclausuradas na alta burocracia governamental*” (idem, pg.34), o que fica bastante evidente não no exacerbado uso de medidas provisórias, o que continuou acontecendo nos governos mais recentes, como o Governo Lula.

No caso das políticas públicas, tal fato impacta na implementação dos programas, uma vez que o diálogo entre as instâncias gestoras (federal-estadual) é escasso, assim como também é escassa a participação dos demais segmentos governamentais e da sociedade civil organizada, conferindo um baixíssimo grau ao *accountability* da gestão governamental. Cada vez mais, a configuração social e a própria conectividade social tem exigido maior interação entre as instituições e maior participação social, o que requer uma transformação da forma até então utilizada pelo Estado para conduzir as políticas públicas.

2.2 ARTICULAÇÃO E TRANSVERSALIDADE DA POLÍTICA DE EPT: MARCOS LEGAIS E NORMATIVOS

Nesta abordagem serão apresentadas as relações estabelecidas entre os níveis governamentais (federal-estadual / estadual-estadual), bem como a dinâmica que caracteriza a implementação da política de Educação Profissional e Tecnológica, especialmente no que concerne ao envolvimento e participação dos demais segmentos da sociedade civil organizada.

⁶ À Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) compete, entre outros fins, planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da política da educação profissional e tecnológica; promover ações de fomento ao fortalecimento, à expansão e à melhoria da qualidade da educação

Antes, porém, torna-se preponderante resgatar alguns dos conceitos sobre Políticas Públicas, como forma de compreender como esses dois conceitos estão diretamente inseridos no contexto do *policy cycle*.

Analisar Políticas Públicas é uma tarefa deveras complexa. Complexa não apenas pelo caráter polissêmico da política pública, mas pela complexidade própria e inerente à atividade política (*politics*), que envolve grupos de interesse e perpassa por objetivos, expectativas, jogos de poder e processos decisórios. Nesse contexto, a etapa de implementação configura-se como a mais complexa, uma vez que é nela que se estabelecem as relações entre os atores de forma mais evidente.

Subirats (1997) menciona os termos '*política anunciada*' e '*política efetivamente realizada*', para configurar a distância existente entre o discurso político e as instâncias burocráticas. No centro dessa discussão, encontra-se a gestão. Isto porque é na dimensão da gestão que ocorrem os processos, compreendendo variáveis por vezes desconsideradas pelos formuladores das políticas. Conforme cita Rua (1997):

A implementação diz respeito às ações necessárias para que uma política saia do papel e funcione efetivamente. Ela pode ser compreendida como um conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos, de natureza pública ou privada, com vistas à obtenção de objetivos estabelecidos antes ou durante a execução das políticas.

A citação acima traz elementos muito interessantes: a) o conceito de *efetividade política* é compreendido como a faculdade de produzir um efeito real; b) há uma *diversidade de intervenientes*, que não se restringem à esfera pública; c) os objetivos podem ser estabelecidos antes ou durante a execução, constituindo uma '*formulação em processo*'. Trocando em miúdos, implementar uma política pública significa transformar intenções políticas em ações concretas. Para tanto, não basta a intencionalidade política, mas deve-se criar também as condições suficientes para sua realização.

Contudo, além da garantia das condições necessárias, há que se considerar que a implementação de uma política pública, seja qual for, não é realizada isoladamente; antes, envolve múltiplos atores intervenientes, com interesses distintos. Subirats (1994) reforça esta ideia ao reconhecer que o conceito de *rede* é o mais apropriado para captar toda a riqueza dos atores, seus intercâmbios, pressões e negociações. Assim, muitas vezes, surgem problemas de cooperação entre encarregados pelo processo de execução (burocracia), além de conflitos entre os intervenientes, devido às divergências de expectativas.

A influência da burocracia para o sucesso ou fracasso de uma Política Pública é indiscutível, por isso, cabe um olhar acerca do nível de articulação existente entre as instituições gestoras da política de EPT. Acerca do tem, afirma Najberg (2003):

Enfim, um bom desenho de plano de ação concomitante à disponibilidade dos recursos necessários não garantem a implementação de um programa, se não se obtiverem a participação e o consenso da burocracia implementadora, levando em conta a sua disposição e suas relações com o resto da estrutura administrativa e com o entorno no qual se situa a ação.

Subirats (1994) corrobora:

O fato de, muitas vezes, os objetivos definidos pelos formuladores serem genéricos, ambíguos e até contraditórios faz com que a decisão sobre aquilo que vai ser implementado fique nas mãos da burocracia, o que pode provocar três consequências: (i)- déficit de decisão (quando não se aplicam as normas ou quando não se alcançam os objetivos), (ii)- deslocamento dos objetivos (quando no curso da implementação, muda-se de fato o objetivo a ser alcançado), (iii)- seletividade (quando se discrimina a aplicação do programa a certos indivíduos ou grupos).

Conforme apresentado, os objetivos não são necessariamente definidos no início, podendo ser estabelecidos ou mesmo reformulados no decorrer do processo. Logo, embora haja uma clara distinção entre as etapas do *policy cycle*, bem como dos atores políticos, a interpretação vigente não considera a linearidade, antes, reconhece que durante a implementação decisões são tomadas, e não simplesmente executadas.

Nesse contexto, há um elemento preponderante que deve ser considerado: o poder discricionário. Embora restrito às respectivas instâncias de governabilidade administrativa, a discricionariedade conferida aos burocratas é um fator preocupante por ser capaz de desvirtuar os objetivos previamente estabelecidos. Como forma de restringir o poder discricionário e, portanto, suas consequências negativas, uma alternativa viável é o controle político e social. Certamente, a indefinição dos objetivos amplia os riscos de insucesso, contudo, vale ressaltar que nem sempre as consequências são negativas, uma vez que, aliada ao conhecimento real do problema, a discricionariedade permite ao implementador não somente tomar decisões corretas como também corrigir eventuais falhas oriundas do processo de formulação.

Prosseguindo o estudo em tela, retomemos as variáveis deste capítulo, para efeito de comprovação ou refutação das hipóteses, que são: *Articulação e à Transversalidade*. A primeira está diretamente relacionada às conexões existentes entre as instituições gestoras da EPT no Estado, e a segunda, refere-se às interfaces da Política de EPT com as demais políticas públicas implementadas pelo Governo Federal.

A primeira hipótese considera que as Instituições de EPT desenvolvem seus trabalhos de forma desarticulada entre si e também sem interações com os demais atores e segmentos da sociedade e que, em boa medida, isto decorreria do próprio modelo adotado para a condução dos programas e projetos governamentais, caracterizado pelo distanciamento das próprias instituições gestores, ainda que sejam executoras de um mesmo programa, como é o caso do PRONATEC. A hipótese em questão considera que a não priorização de espaços formais de discussão e deliberação das ações de EPT, é um fator agravante para ampliar o distanciamento entre as instituições, assim como tampouco favorece a participação dos segmentos da sociedade civil organizada diretamente impactada pela política de EPT.

Na segunda hipótese, acerca da transversalidade da política de EPT, o mesmo distanciamento ocorreria, só que em nível macro, em relação às políticas públicas que possuem interface direta com a profissionalização, tais como: Educação Básica, Emprego e Renda e Saúde. Nesse caso, o prejuízo seria o comprometimento dos objetivos da própria política de Educação para o Trabalho.

Por exemplo, no caso de não haver as conexões necessárias com a política de Educação Básica, um cidadão não terá como participar de um programa de elevação da escolaridade e cursar um curso técnico, ou ainda, sem a interface com a política de Emprego e Renda, aumenta-se o risco de o cidadão ter acesso à uma qualificação profissional e não conseguir inserção no mercado de trabalho. Enfim, a transversalidade da política de EPT com as demais políticas públicas é condicionante necessária capaz de garantir a efetividade da política de EPT.

Para uma análise minuciosa das hipóteses, observaremos os preceitos constantes na legislação e documentos referenciais acerca da articulação interinstitucional, com vistas a subsidiar a análise da primeira hipótese. Conforme foi observado no capítulo anterior acerca do sistema federalista brasileiro, implementar políticas públicas é uma tarefa complexa, dada a diversidade de atores e as especificidades que caracterizam – e diferenciam – as regiões do país. Assim, programas generalistas formulados pelo Governo Federal podem ser ‘reimplementados’ por parte dos estados em atendimento às especificidades locais, tornando-se mais efetivos em seus resultados ou, então, simplesmente reproduzidos, dada a ausência de estratégias e mecanismos que tornem possível uma adaptação do programa às necessidades e expectativas locais.

Infelizmente, dadas as condições de desenvolvimento do sistema federalista (já discutidas anteriormente), torna mais comum a simples reprodução dos programas, onde predomina a inobservância dos fatores de desenvolvimento local. Nesse contexto, algumas experiências no campo da Educação Básica e da Saúde, especialmente, remetem à uma possível alternativa capaz de ampliar o cenário de participação e interação entre todos os atores diretamente envolvidos na implantação de programas e projetos de EPT – em nível regional/local. Assim, a criação dos conselhos e outros espaços de participação podem representar não somente espaços de diálogo e pactuação, mas também a possibilidade de alinhamento entre formulação e implementação da política de formação para o trabalho, dirimindo, paulatinamente, o distanciamento entre os objetivos políticos e os resultados alcançados.

Kuenzer (2006, p. 311) aborda estratégias e níveis para a gestão da Educação Profissional, dentre os quais, destaca:

Um dos grandes desafios a serem enfrentados pelo governo e pela sociedade civil é a construção de uma proposta de gestão da educação profissional que seja capaz de envolver todos os segmentos sociais e organizar instâncias e espaços públicos de discussão e deliberação que superem a fragmentação existente e produzam resultados socialmente reconhecidos no que tange à qualificação dos que vivem do trabalho. (...) é imprescindível que se mantenha consolidados níveis de articulação e integração para que se possa ter consequência política e efetividade social, o que implica em articulação das políticas, dos órgãos públicos estatais, das escolas nos âmbitos federal, estadual e municipal e dos sistemas e redes de educação profissional.

Portanto, tomando como ponto de partida a citação acima, a articulação entre os diferentes níveis de governabilidade é condição preponderante para alcançar resultados efetivos na política de Educação Profissional. Conforme descrito anteriormente, o sistema federalista, apesar de preconizar essa articulação e autonomia dos Estados, na prática para essa articulação encontra limites para sua efetivação, haja vista a tradicional condução das políticas públicas por parte do Governo Federal. No entanto, se a articulação entre os entes federados e o Governo Federal é limitada por razões históricas e difíceis de serem alteradas, há que se construir estratégias de articulação interinstitucionais, de forma a minimizar o isolamento da gestão.

Nesse sentido, a Kuenzer (2006, p. 308) elenca os princípios a serem considerados na condução da política de EPT:

- integrar-se à gestão da Educação Nacional, em especial à Educação Básica, apontando para a integração com o ensino superior;
- contemplar a participação efetiva dos trabalhadores nos espaços decisórios, tendo em vista a construção de uma nova trajetória para a produção e difusão da C&T, de modo a abrir a possibilidade e que a produção do conhecimento possa ser utilizada em favor de interesses mais amplos e do atendimento das demandas materiais que dizem respeito à melhoria das condições de vida da maioria da população (grifo nosso);
- redefinir as finalidades e os projetos de educação dos trabalhadores de modo a contemplar novas prioridades e alternativas que impactem as suas condições de trabalho e de existência.

Na mesma obra, a autora chama a atenção para uma proposta de gestão que contemple:

- a articulação entre conhecimento básico, conhecimento específico e conhecimento das formas de gestão e organização do trabalho, contemplando os conteúdos científicos, tecnológicos, sócio-históricos e das linguagens;
- em decorrência, a articulação entre a gestão da Educação Básica, da educação dos trabalhadores e da Educação Superior, nos diferentes níveis: federal, estadual e municipal (grifo nosso);
- a participação efetiva dos que vivem do trabalho na construção das propostas educativas e das formas de sua organização e gestão.

(KUENZER, 2006, p. 310)

Em ambas descrições, Kuenzer (2005) destaca a importância estratégica da articulação interinstitucional, bem como da participação efetiva dos trabalhadores (público-alvo da política de EPT), como forma de construir uma gestão de bases sólidas e alinhada com as demandas de cada contexto social. Tal proposição é corroborada pelo Parecer CNE/CEB nº 11, aprovado no dia 9/5/2012. O recente documento declara:

Para que essa educação integrada e inclusiva possa se constituir em efetiva política pública educacional, entretanto, é necessário que esta assuma uma amplitude verdadeiramente nacional, na perspectiva de que as ações realizadas nesse âmbito possam enraizar-se em todo o território brasileiro. Para que isso possa ocorrer, é fundamental que as ações desencadeadas nesse domínio sejam orientadas por um regime de coordenação, colaboração e cooperação entre as diferentes esferas públicas, nos diferentes níveis de poder. Em nível nacional, por exemplo, exige-se amplo esforço de intercomplementaridade entre o MEC e outros Ministérios, tendo em vista a real articulação com outras políticas setoriais. Se considerarmos o âmbito interno do Ministério, teríamos que enfatizar a efetiva articulação e cooperação entre suas Secretarias e com a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica; e no âmbito externo, a cooperação e articulação com as instituições de Educação Profissional e Tecnológica das redes públicas estaduais, municipais ou do Distrito Federal, bem como com os Serviços Nacionais de Aprendizagem. Em cada Unidade da Federação, enfatizar a necessária intercomplementaridade entre o respectivo sistema estadual ou distrital de ensino, as instituições públicas de educação básica e superior e os sistemas municipais de ensino. Isso tudo pressupõe, igualmente, a cooperação entre órgãos ou entidades responsáveis pela definição de políticas setoriais no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O Parecer em questão também agrega a segunda variável em análise, que é a **transversalidade**. Afinal, apesar da política de EPT estar sob a governabilidade específica de algumas instituições, as ações devem ser implementadas transversalmente às demais ações governamentais, como parte de um conjunto, cujos objetivos são comuns. Assim, as instituições de EPT devem articular-se com outras áreas de atuação do Estado, de forma integrar às políticas públicas. Assim, o documento enfatiza:

Uma política educacional dessa natureza requer sua articulação com outras políticas setoriais vinculadas a diversos ministérios responsáveis pela definição e implementação de políticas públicas estruturantes da sociedade brasileira. Portanto, ao se pensar a Educação Profissional de forma integrada e inclusiva como política pública educacional é necessário pensá-la também na perspectiva de sua contribuição para a consolidação, por exemplo, das políticas de ciência e tecnologia, de geração de emprego e renda, de desenvolvimento agrário, de saúde pública, de desenvolvimento de experiências curriculares e de implantação de polos de desenvolvimento da indústria e do comércio, entre outras. Enfim, é necessário buscar a caracterização de seu papel estratégico no marco de um projeto de desenvolvimento socioeconômico sustentável, inclusivo e solidário do estado brasileiro.

Diante do exposto, verifica-se que os órgãos normatizadores e regulamentadores da Educação no Brasil tem orientado os gestores para a necessidade de implementar a política de EPT de forma articulada e transversal. Assim, a tendência provável é que os espaços e instâncias de participação social sejam ampliados, permitindo a interação entre as diversas políticas públicas e a Sociedade Civil Organizada. Nesse sentido, ganha especial relevância a análise da gestão da EPT, como forma de compreender a dinâmica atual, abstraindo elementos para sua reformulação, de acordo com o que determina a legislação.

Obviamente, a legislação apenas não é suficiente para impulsionar a articulação e a transversalidade necessárias na implementação da política de EPT. Entre as dificuldades de articulação, constam sinteticamente sinalizadas: a) entre as diferentes esferas do governo; b) entre as diferentes instâncias que atuam no campo da educação profissional, para se estabelecerem as competências e responsabilidades das diversas instituições e instâncias de decisão.

Em decorrência desta desarticulação entre as instituições, também ocorre a desarticulação entre a oferta de curso de qualificação da educação profissional e a geração de trabalho e renda, segundo Diniz (2003, p. 3), fato que revela justamente a frágil transversalidade entre as políticas públicas. Sobre isto, alerta Castioni (2003), que a ausência de outros ministérios na discussão [sobre a Educação Profissional], como o do Trabalho e Emprego, poderá reproduzir os mesmos erros do passado, em particular, a experiência do Planfor, que não se articulou com a esfera da educação. No caso específico da transversalidade entre a Política de EPT e outras políticas públicas, embora se verifique avanços no que concerne aos instrumentos legais e normativos, na época atual, com relação à áreas como Saúde e Educação Básica, a questão ainda permanece frágil no que se refere à Política de Geração de Emprego e Renda, à semelhança do início da década.

A desarticulação entre níveis educacionais e esferas governamentais é um fato indiscutível. Na verdade, muitas e diversificadas são as necessidades e interesses institucionais, assim como a existência de sobreposição de ações federais, estaduais e municipais ou entre o Ministério da Educação e Ministério do Trabalho e Emprego, entre políticas de Ciência e Tecnologia, de Educação e Trabalho. É evidente que as ações desarticuladas representam uma perda de recursos humanos e financeiros, além do prejuízo na qualidade das ações desenvolvidas. (BRASIL/MEC/SETEC, 2004). Nesse contexto, pode-se concluir que a Educação Profissional e Tecnológica não pode estar desvinculada do projeto social mais amplo. Deve, pois, estar articulada às políticas de desenvolvimento econômico local, regional e nacional; às políticas de geração de emprego, trabalho e renda, juntamente com aquelas que tratam da formação e da inserção econômica e social da juventude (BRASIL/MEC/SETEC, 2004).

Sob esse prisma, a ideia de Governança associada ao conceito de Redes de Políticas Públicas, pode trazer uma reflexão importante para a maturidade do processo de implementação da política de Educação Profissional e Tecnológica, podendo constituir-se no modelo para gestão da EPT em nível estadual (no caso do presente estudo), pois dela derivam aspectos que dialogam com as orientações contidas na Legislação para garantir a articulação e a transversalidade necessárias à política de EPT.

2.3 COMPREENDENDO O CONCEITO DE GOVERNANÇA

Etimologicamente, palavra “governança” refere-se ao condutor dos antigos navios de guerra gregos (*kybernêtês*), e assim, os filósofos gregos se referiam também à condução do navio do Estado. No latim, os correspondentes “*gubernare*” e “*regere*” foram empregados tanto para denominar a condução de um navio, quanto do Estado. Dessa raiz etimológica derivaram também o conceito inglês de “*to govern*”, o francês “*gouverner*”, e o alemão “*regieren*”. Não obstante, o termo “*governance*” também é uma substantivação do verbo “*to govern*”, referindo-se aos processos estatais de governo.

Vale ressaltar que o conceito contemporâneo de governança não está somente limitado à condução estatal, mas se aplica também ao governo, regulação e condução da sociedade por meio de instituições e atores sociais. Esta abordagem confere um caráter inovador ao conceito, pois passa a transcender o conceito tradicional estatal, remetendo à formas adicionais de configuração do Estado e de sua forma de conduzir as políticas públicas.

O Banco Mundial, em seu documento *Governance and Development*, de 1992, define governança (*governance*) como “o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo”. Precisando melhor, “é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento”, implicando ainda “a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções”.

É importante distinguir o conceito de Governança, de “governabilidade”, que diz respeito às:

Condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os Poderes, o sistema de intermediação de interesses. (SANTOS, 1997, p. 342).

Ou seja, enquanto a governabilidade tem uma dimensão essencialmente estatal, vinculada ao sistema político-institucional, a governança opera num plano mais amplo, englobando a sociedade como um todo. Conforme Matus:

(...) a inovação do conceito contemporâneo de governança, este não está mais limitado à condução estatal – o governo do Governo –, mas se aplica também ao governo, regulação e condução da sociedade por meio de instituições e atores sociais. Governança transcende com isso o conceito tradicional estatal e remete a formas adicionais de condução social.

Seguindo essa lógica, define Santos (1997):

O conceito (de governança) não se restringe, contudo, aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado, tampouco ao funcionamento eficaz do aparelho de Estado.

Corroborando Melo (apud Santos, 1997, p. 341):

Refere-se ao modus operandi das políticas governamentais – que inclui, dentre outras, questões ligadas ao formato político-institucional do processo decisório, à definição do mix apropriado de financiamento de políticas e ao alcance geral dos programas.

É necessário também distinguir os termos governança e gestão. Ambos são substantivos, cujos sentidos são semelhantes, mas não iguais. Segundo Eurydice⁷ (2008), governança diz respeito às regras e mecanismos através dos quais os atores podem influenciar nas tomadas de decisões e de que forma é feita a prestação de contas e a quem esta pode ser direcionada; gestão, por sua vez, está relacionada à implantação de um conjunto de objetivos prosseguidos por uma instituição de acordo com as regras estabelecidas.

Tendo discorrido acerca da conceituação de governança e, com vistas a melhor compreender como se processa a governança pública (conceito-base utilizado no presente estudo), é interessante retomarmos o conceito de Estado, haja vista que a teorização aqui proposta é totalmente voltada para a implementação de políticas públicas em sua estrutura.

De acordo com Bobbio (1987), o Estado pode ser representado por um modelo sistêmico, em que o relacionamento entre as instituições políticas e a sociedade se dá em conformidade com uma relação demanda-resposta, no âmbito da qual as instituições públicas, em especial as políticas, devem atuar com o objetivo de dar respostas às demandas provenientes do ambiente social. As demandas sociais, desta feita, são tratadas como problemas públicos, cujo enfrentamento se dá mediante elaboração de políticas públicas.

⁷ Higher Education Governance in Europe - Rede de Informação sobre Educação na Europa.

Outrossim, à medida que a sociedade foi evoluindo e se modernizando, a atuação do Estado tornou-se ainda mais complexa, uma vez que as demandas sociais não puderam mais ser discutidas por apenas um ou dois grupos políticos ou atendidos por apenas um setor do governo. Assim, o enfrentamento dos problemas públicos passou a exigir cada vez mais o envolvimento de diversos intervenientes, entre os quais: entes públicos de diferentes esferas de governo, entidades privadas (com ou sem fins lucrativos) e a sociedade civil organizada. Neste ínterim, essa mudança do paradigma estatal tem evocado o surgimento de instâncias, estratégias e mecanismos capazes de envolver os diversos atores sociais no processo de *condução* (governança) das políticas públicas.

Segundo Diniz (1995),

Tal preocupação [maior eficiência do Estado no que concerne às políticas públicas deslocou o foco da atenção das implicações estritamente econômicas da ação estatal para uma visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública.

Nesse contexto, frente aos desafios apresentados pela necessidade de coordenação da ação de atores públicos e privados na realização dos objetivos públicos, seja mediante parcerias público-privadas ou entre entes governamentais com funções diversas, tendências recentes no campo da gestão de políticas públicas têm apontado para o desenvolvimento da chamada *governança pública* (Secchi, 2010). A partir da reflexão do autor, é possível conceituar governança pública (*public governance*) como “um modelo de interação horizontal entre atores estatais e não estatais no processo de construção de políticas públicas”. (KOOIMAN, 1993; RICHARDS e SMITH, 2002. Apud SECCHI, 2010, p. 93). Tal conceito baseia-se na maior participação da sociedade em todo o processo de política pública como forma de alcançar o ideal democrático de maior *accountability* e legitimidade das ações governamentais, bem como da substituição da confrontação de preferências pela construção conjunta destas. (SECCHI, 2010). A abordagem sobre *redes de políticas*, nesse sentido, oferece bases teórico-conceituais que corroboram para o desenvolvimento de governança e permitem a apreensão, com maior grau de objetividade, de processos e estruturas na elaboração e execução de políticas públicas, os quais ocorrem em um ambiente político de crescente fluidez institucional.

Diante do exposto, a proposta aqui foi compreender a governança pública, de forma a subsidiar a análise posterior acerca das redes de políticas públicas, e da inter-relação entre estas para a consecução dos objetivos das políticas públicas, em especial, da Política de Educação Profissional e Tecnológica. A proposta é possibilitar a visualização da governança pública como um modelo através do qual a política de EPT possa ser implementada, considerando os diversos intervenientes e as distintas interfaces necessárias na execução desta política pública. Conforme literatura citada, a proposta de governança não é uma abordagem nova no âmbito do Estado e das políticas públicas.

Novo na abordagem da governança é a tentativa de fundamentar a perspectiva microanalítica para mecanismos institucionais de coordenação. Trata-se da utilização de abordagens teórico-institucionais para estruturas de interação individual. Por esta razão governança deve ser traduzida em alemão como “condução institucional.” (KENIS E SCHNEIDER, 1996). A esta ideia está vinculada uma análise das instituições centrada em atores (MAYNTZ E SCHARPF, 1995 Apud BÖRZEL, 2010). Dessa forma, a análise se direciona tanto à lógica interna de atores (por exemplo, sua racionalidade e capacidade de ação), quanto aos arranjos institucionais, que estruturam sua ação. É neste quesito que reside a ideia das redes de políticas públicas como estruturas para a governança proposta à Política de EPT, discutida a seguir.

2.4 REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA

O Estado não é o único responsável pela execução da educação profissional e tecnológica, todavia, sua concepção, acompanhamento e controle devem ser objeto de uma política pública, sujeita à deliberação do legislativo e ao controle social, dotada de recursos orçamentários e garantia de continuidade, integrando-a à educação básica e aos conhecimentos específicos para o adequado exercício profissional. Além disso, a educação profissional e tecnológica é parte do processo integral de formação dos trabalhadores, portanto, deve ser compreendida como uma política pública e estratégica. Todavia, diferentes sujeitos sociais têm interesses específicos na formação para o trabalho.

Além dos trabalhadores, que deveriam ser os principais sujeitos envolvidos na concepção e planejamento da educação profissional e tecnológica, os sindicatos, os empresários, a iniciativa privada em matéria educacional, o segmento comunitário (associação de moradores, associações religiosas e beneficentes, organizações não-governamentais) são outros tantos sujeitos sociais interessados.

Nas últimas décadas a unidade administrativa também foi institucionalmente dissolvida em múltiplos centros. Ao lado da administração tradicional existem agora instituições públicas, empresas públicas e agências reguladoras independentes – sem falar das formas mistas de organização semi e para-estatais. Também a sociedade se transformou a tal ponto de o Estado não mais se defronta somente com indivíduos, mas também com um número crescente de atores corporativos, organizações formais, portanto, que marcam a face da sociedade moderna (Coleman, 1974; Perrow, 1996). O Estado nacional isolado pode cada vez menos conduzir e controlar sozinho tanto dentro do seu território quanto também no sistema global de Estados, e é compelido à negociação, intercâmbio, coordenação e cooperação.

Nesse contexto, “as tendências da reforma do Estado brasileiro apontam para um novo papel a ser desempenhado pelo governo federal: de forte regulação de políticas nacionais, de correção das desigualdades regionais e de compensação das insuficiências locais.” (Arreche, 1996, p. 17). Portanto, em lugar do enfraquecimento do governo central, a transição para um Estado que atue de forma mais próxima ao cidadão exige o fortalecimento da capacidade do governo federal desempenhar funções de coordenação, regulamentação e fiscalização das ações de governo descentralizadas.

Dessa forma, considerando a reforma do Estado frente ao processo de globalização, o presente estudo procurou avançar em uma abordagem, ainda pouco trabalhada no Brasil, denominada Rede de Políticas Públicas (*Policy Network*), tendo como referencial teórico autores como Bonafont (2004), Rhodes e Marsh (1992), Borzel (1998), entre outros, com vistas a delimitar e direcionar o conceito de *policy network* a partir de duas dimensões: a) como uma tipologia de intermediação de interesses; b) como uma forma específica de governança.

Para a primeira, as redes políticas caracterizam “diferentes formas de relacionamento entre grupos de interesse e o estado”, já a segunda trata as redes políticas como uma forma particular de governança, “como um mecanismo de mobilização de recursos políticos em situações nas quais esses recursos estão amplamente dispersos entre os atores públicos e privados.” (BORZEL, 2008, p. 223).

A utilização desse conceito associado ao conceito de *governança* mostrou-se interessante no contexto da Educação Profissional e Tecnológica, levando-se em consideração que, além da Rede Federal, compõem a “rede” ou “sistema” de EPT, as instituições públicas estaduais e o sistema S. Nessa direção, buscou-se o diálogo entre uma visão estrutural e sistêmica e a possibilidade de compreensão de organizações e das políticas públicas enquanto redes.

Bonafont ressalta que as políticas públicas não podem nem devem ser entendidas unicamente a partir do planejamento realizado por especialistas que atuam alheios à sociedade. Pelo contrário, devem ser resultado de uma interação constante entre organizações governamentais e grupos privados, cujo resultado pode adotar formas bem distintas (BONAFONT, 2004). Cristina Zurbriggen aponta que o conceito de *policy networks* (redes de políticas públicas), desenvolvido por David Marsh e R. A. Rhodes, surge como uma forma específica de governança, e que se trata de um modelo de intermediação de interesses que aparece como consequência dos limites dos modelos tradicionais para analisar as diversas formas de articulação entre Estado e sociedade civil, na condução e implementação das diversas áreas das políticas públicas (ZURBRIGGEN, 2003, p. 3).

Assim, as redes de políticas públicas emergem da interação entre atores públicos e privados, considerando que o Estado não é o ator dominante nos processos de elaboração e implementação de políticas públicas e que existe uma variedade de atores não governamentais que participam do cenário público e dos processos de tomada de decisões.

Redes de políticas públicas, ou *policy networks*, portanto, podem ser definidas como as “interações das diferentes instituições e grupos tanto do executivo, do legislativo como da sociedade na gênese e na implementação de uma determinada política pública (HECLO, 1978, p. 102, apud FREY, 2000, p. 221).

Dessa forma, as redes de atores formadas em torno de políticas específicas representam uma forma de organização com caráter antagônico à tradicional organização institucional hierárquica (característica dos “sistemas”⁸).

Sob esse prisma, a noção de Governança ora proposta encontra base na concepção de *Policy Network*, definida por Teixeira (2002) como:

Estruturas policêntricas, envolvendo diferentes atores, organizações ou núdulos, vinculados entre si a partir do estabelecimento e manutenção de objetivos comuns e de uma dinâmica gerencial compatível e adequada às realidades específicas, que se assenta em um poder compartilhado e relações horizontalizadas.

Assim, a criação e manutenção da estrutura de redes de políticas públicas impõem desafios administrativos fundamentais, vinculados aos processos de negociação e geração de consensos, estabelecimento de regras de atuação, distribuição de recursos e interação, construção de mecanismos e processos coletivos de decisão, estabelecimento de prioridades e acompanhamento. Segundo Teixeira (2002):

A emergência de redes de políticas representaria a tentativa de criação de novas formas de coordenação, que fossem capazes de responder às necessidades e características do contexto atual, onde o poder apresenta-se como plural e diversificado.

Assim, o conceito de redes de políticas públicas implica em uma visão da realidade na qual as políticas públicas não são formuladas e implementadas apenas por um único ator público (o Estado), mas que também atores privados ou sociais participam nesse processo de produção e oferta do serviço público. Além disso, está compreendido aí que o Estado não é mais entendido como uma “hierarquia pública” sempre integrada, senão que ele próprio representa uma rede de organizações relativamente autônomas.

⁸ A diferença entre os conceitos de sistema e rede reside no fato de que o primeiro possui estrutura verticalizada / hierárquica, e o segundo, tem configuração verticalizada, com nós interconectados. (Castell)

Desde 2002, o desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica tem sido objeto crescente da atenção política, dando lugar a um ativo processo de definição de programas inovadores de distintas procedências. Todavia, apesar do fortalecimento da EPT como responsabilidade do Estado, alguns fatores fragilizam a tendência de desenvolver um sistema de governança que permita a articulação adequada e sinérgica entre as diferentes esferas de governo e órgãos públicos.

Assim, a permanência das diferentes redes de EPT no país reforça o dualismo em relação à Educação Básica, que caracteriza o sistema brasileiro. Segundo Carvalho e Kipnis (2010):

Esse quadro revela a necessidade de integrar essas ações de educação profissional em um Sistema Nacional de Educação e Qualificação Profissional que permita ações descentralizadas entre os diferentes atores, porém com uma coordenação que possibilite uma sinergia para uma formação mais adequada do trabalhador e o atendimento das demandas locais, regionais e nacionais.

Nesse contexto, é preponderante repensar o atual modelo que tem orientado a implementação da política de EPT, uma vez que se verifica a transformação no cenário político com a entrada de novos intervenientes (inclusive privados) para a execução de ações públicas (com recursos públicos), a exemplo do PRONATEC, que em junho deste ano lançou edital permitindo o cadastro de faculdades e escolas técnicas privadas como ofertantes de vagas pelo referido programa, que já era executado pelos Institutos Federais, pelas Instituições Estaduais e pelo Sistema S. Ou seja, um mesmo objetivo em nível governamental, realizado por diferentes atores. Acerca dessa situação, restaria questionar: *como se dá a execução desse programa nas instituições, será este executado de formas distintas, a partir da percepção de cada uma sobre os objetivos do programa?* Ou ainda: Enquanto condutores do programa em nível federal, como a SETEC organiza a implementação de um programa de tamanha envergadura e complexidade? Quais as instâncias de articulação entre os diferentes níveis de gestão? Enfim, estes seriam apenas alguns dos questionamentos, e para respondê-los, outras tantas pesquisas seriam necessárias, dada a complexidade do contexto.

Entretanto, em meio aos diversos questionamentos, prevalece a certeza de que o cenário político-social no qual se desenvolve a política de EPT mudou, o que significa que a arena política também mudou. Nesse caso, as instituições necessitam abandonar o paradigma tradicional e preparar-se para acompanhar esta mudança e poder geri-la de forma adequada, articulando todos os intervenientes e realizando as conexões necessárias com as demais políticas públicas. Para tanto, a reflexão à luz dos conceitos de Governança e Redes de Políticas Públicas, pode constituir-se em um importante passo para uma reforma das instituições de EPT.

De acordo com Massardier (2006), pesquisas realizadas nos últimos 30 anos revelaram uma tipologia dos sistemas de ação e de trocas. De modo que é possível elencar três tipos de redes de políticas públicas:

- a) As redes de projetos, ou redes temáticas, que apenas são acionadas em função de um objetivo específico e que só existem no âmbito da realização do projeto, em resposta a um problema, em que os atores mobilizados têm interesse em investir.
- b) As comunidades de políticas públicas, por sua vez, são um tipo de rede mais densa e fechada, uma vez que seus membros partilham de um sentido cognitivo e uma razão para agir sobre uma política pública (educação, saúde etc.), e não sobre um problema como a rede de projetos.
- c) As comunidades epistêmicas, por fim, reúnem especialistas (cientistas, peritos, consultores) de um determinado campo que partilham ideias e crenças acerca de causas e efeitos de ações no âmbito de uma política pública.

Observando a categorização acima, verifica-se que a proposta de rede em tela assemelha-se ao segundo tipo de rede, uma vez que os atores a serem agregados na rede de EPT terão como objetivo principal a reflexão, discussão e deliberação, com vistas a otimização dos resultados de uma política pública específica. Nesse sentido, para o desenvolvimento de um sistema de governança da Educação Profissional e Tecnológica em âmbito estadual (no caso do Acre), a rede seria composta por todos os intervenientes direta ou indiretamente ligados à execução da política: instituições gestoras públicas e privadas, sindicatos, órgãos de classe e representantes da sociedade civil organizada. Não é algo fácil de ser estabelecido.

A pluralidade de atores envolvidos na implementação de políticas públicas exige maior capacidade de controle e condução por parte de quem lidera o processo, isso porque esses atores podem ser representados por organizações sem vínculos hierárquicos. Entretanto, alguns fóruns e câmaras criadas no âmbito da Saúde, os quais integram, por exemplo, representantes das comunidades indígenas para discutir e deliberar acerca da aprovação e projetos e orientação de recursos federais, já demonstram que este é um caminho possível, apesar dos obstáculos comuns ao sistema federalista.

3 A POLÍTICA DE EPT A PARTIR DA OBSERVAÇÃO CIENTÍFICA

3.1 CONTEXTO E ABRANGÊNCIA DA PESQUISA

A proposta de realização da pesquisa “Governança da Educação Profissional e Tecnológica: uma análise do contexto da Amazônia Ocidental” nasceu a partir da observação da dinâmica de implementação de programas e projetos de Educação Profissional e Tecnológica no Estado do Acre, que evidenciou a necessidade de se elaborar uma análise fundamentada acerca do nível de articulação existente entre as instituições públicas gestoras da política de EPT no Estado.

À guisa de introdução, a referida pesquisa pode ser classificada como *Descritiva* (quanto aos objetivos), utilizando as técnicas: *Levantamento Documental* e *Estudo de Campo* (mediante entrevistas com os gestores das instituições públicas⁹ de EPT no Acre).

Segundo Leopardi (2002) o investigador tem a possibilidade de aumentar sua experiência em torno de um determinado problema podendo apresentar sugestões ou intervenções e não somente informações. Assim, o projeto desta pesquisa foi concebido tendo os seguintes objetivos, entre os quais, insere-se uma síntese propositiva acerca de um modelo de Governança para a Educação Profissional e Tecnológica.

⁹ No caso, os Serviços de Aprendizagem foram incluídos na pesquisa por terem parte de sua receita composta por recursos públicos, o que tem garantido a oferta de cursos pelo programa de “gratuidade” do Sistema “S”.

Portanto, om a finalidade de atingir os objetivos propostos, primeiramente, foi realizada a revisão bibliográfica, de modo a construir um arcabouço teórico acerca das políticas públicas e dos desafios a sua governança, em especial da política de Educação Profissional e Tecnológica. A partir desse arcabouço teórico, buscou-se reunir elementos e argumentos que, associados aos dados coletados em documentos oficiais e aos resultados das entrevistas com os gestores, permitissem uma análise consistente para a confirmação ou refutação das hipóteses consideradas para o presente estudo, que são:

1. A política de EPT é realizada de forma desarticulada entre as esferas de gestão e as instituições gestoras, pois são poucos/inexistentes os espaços formais para discussão e deliberação entre as instituições e segmentos da sociedade civil organizada, especialmente em âmbito estadual;
2. A política de EPT não é transversal, pois são poucos / inexistentes as parcerias e instrumentos legais para garantir as interfaces com outras políticas públicas.

O universo de análise contemplou o Estado do Acre, considerando-o como referência para a Amazônia ocidental, sendo o foco deste estudo cinco instituições gestoras da EPT em nível estadual, representando as redes estadual e federal, além do Sistema S – por meio dos Serviços Nacionais de Aprendizagem. São elas:

- Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre – IFAC;
- Instituto Estadual de Desenvolvimento da Educação Profissional Dom Moacyr – IDM;
- Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI;
- Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC;
- Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – SENAR.

Apesar da existência de instituições privadas no Estado, a pesquisa contemplou apenas as instituições públicas, para efeito de delimitação do universo de análise. A adesão ao PRONATEC por parte das instituições privadas de ensino (e consequente utilização de recursos públicos) somente ocorreu em junho de 2013, inviabilizando a inserção das mesmas nesta pesquisa, dado seu estágio avançado de coleta de dados. No entanto, vale ressaltar que a utilização de recursos públicos por instituições privadas para a execução de ações educativas se constitui em um tema interessante e de profunda relevância, que confere especial significado à proposta de governança da EPT aqui apresentada.

3.2 COLETA DE DADOS E ENTREVISTAS

Embora exista um vasto acervo sobre a implementação de Políticas Públicas, no caso da presente pesquisa, o acervo tornou-se bem restrito, considerando que as conexões propostas para o tema em análise, não é predominante na literatura disponível. Por exemplo: Acerca da Governança Pública, não há nenhuma que tenha estabelecido alguma conexão com a Política de Educação, muito menos, com a Política de Educação Profissional; acerca da Educação Profissional, são muitas as literaturas disponíveis que tratam a questão pedagógica ou discutem sobre a dinâmica do mundo do trabalho, mas sobre a gestão propriamente dita da Educação Profissional, estas são escassas. Mesmo nos arquivos do Ministério da Educação e da Secretaria Nacional de Educação Profissional e Tecnológica, restam poucos documentos que emitem um olhar sobre as instituições ou a gestão da política de EPT. Assim, para constituição do estudo, foi necessário iniciar e desenvolver conexões com a proposta da pesquisa, a partir dos referenciais teóricos disponíveis.

Em suma, as etapas para consecução dos objetivos da pesquisa foram os seguintes:

Etapa I - Pesquisa Documental: A pesquisa documental tem como vantagem a redução da subjetividade da análise, permitindo ir além das perspectivas dos membros no campo. Esta etapa foi considerada o ponto alto da pesquisa, pois é através dos documentos oficiais que os principais dados que necessários à composição dos indicadores serão obtidos, a exemplo:

- O contexto da Amazônia Ocidental (Acre) - a) Estatísticas do IBGE: localização geográfica, composição demográfica (percentual população rural, indígena, referente ao último censo - 2010); b) Leis e normativas para a política de EPT Federal e Estadual; c) Decretos de criação / portarias / regimentos das instituições responsáveis pela gestão da EPT no Estado; d) OGU e Lei Orçamentária Anual do Estado (2010-2011), para verificar o volume e a composição dos recursos financeiros do Estado.
- O contexto das Instituições de EPT – a) Decretos/Portarias de criação, regimentos, estatutos; b) Plano Estratégico; c) Relatórios Anuais de Gestão; d) Unidades fixas e itinerantes; e) Oferta de EPT.
- Articulação entre os níveis de gestão e transversalidade da política de EPT - a) Decretos, Portarias de instituição de Comissões Interinstitucionais, Fóruns, Comitês, entre outras instâncias deliberativas e/ou consultivas; b) Convênios para a execução de programas federais (PRONATEC, BRASIL PROFISSIONALIZADO); c) Atas de Reuniões Interinstitucionais; c) Atas de Reuniões, Assembleias ou Seminários com a participação da Sociedade Civil Organizada.

Etapa II – Entrevista: De acordo com RUIZ (1991), “a pesquisa de campo consiste na observação dos fatos tal como ocorrem espontaneamente, na coleta de dados e no registro de variáveis presumivelmente relevantes para ulteriores análises”. Neste estudo, a proposta baseou-se na realização de **entrevista semiestruturada** com os gestores representantes das instituições Públicas de EPT no Estado do Acre, a fim de conhecer a percepção dos mesmos acerca dos resultados alcançados pela EPT enquanto política pública.

Foram 6 entrevistados, sendo dois da rede Estadual, representando o Instituto Estadual Dom Moacyr. A escolha de priorizar dois entrevistados desta instituição e não das demais, deve-se ao fato de que a rede estadual de EPT no Acre é mais antiga e melhor desenvolvida que as demais, sendo a responsável legal pela fiscalização da oferta de EPT no Estado, realizada por instituições públicas ou privadas.

O roteiro das entrevistas (apêndice 2) foi composto por questões subjetivas, priorizando a livre expressão do entrevistado, sendo a entrevista realizada especificamente com os gestores (Secretários, Presidentes e Reitores) que conduzem as Instituições Públicas de EPT no Acre. Por serem poucos entrevistados, as entrevistas foram gravadas e áudio e posteriormente, transcritas, manualmente, sem auxílio de software. Os dados foram sintetizados e organizados conforme estrutura previamente planejada no *Mind Manager 2012*, na forma de um mapa mental (Apêndice A).

O mapa mental reuniu e categorizou as informações obtidas na pesquisa documental e de campo, e forneceu uma visão holística sobre as semelhanças e divergências entre visões, permitindo também ao cruzamento com os dados levantados na pesquisa documental.

Apesar de serem poucos os entrevistados, o arcabouço de informações obtido e a riqueza de detalhes garantiram o desenvolvimento da pesquisa com a presença dos elementos necessários para concluí-la, bem como trouxe também elementos complementares e interessantes, que certamente representam um terreno propício para futuras análises.

4 A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE EPT NA AMAZÔNIA OCIDENTAL: CAMINHOS E POSSIBILIDADES

O termo mais utilizado na definição da política de Educação é sistema. Após as reformas governamentais no campo da educação ocorridas a partir na década de 30 - a exemplo do manifesto da Escola Nova em 1932 - já evidenciavam “as coordenadas de um verdadeiro sistema nacional de educação.” (SAVIANI, 1997, p. 205). Contudo, o termo “sistema” possui uma dimensão ampla, abrangendo não apenas a noção de organização e controle, mas também de articulação. Nesse sentido, vale a reflexão acerca da pertinência do termo frente o contexto brasileiro.

Segundo Abreu (1998):

A ideia central da noção de sistema é a harmonia das partes, que interagem, sem perder a especificidade ou a individualidade, formando um todo. (...) As instituições de ensino e os órgãos educacionais, por um lado, e o conjunto de normas, por outro, integram o sistema, mas nenhum destes elementos, considerado de forma isolada, é o sistema. (...) para existir sistema é preciso os três requisitos (intencionalidade, conjunto e coerência).

Sob esse prisma, pode-se afirmar que, no caso brasileiro, trata-se de um sistema educacional, considerando a estrutura de gestão governamental da Educação; entretanto, também na perspectiva acima, é possível fazer uma análise crítica acerca da forma de gestão e da implementação da política de EPT, realizada por meio de programas, em sua maioria sem vinculação interinstitucional e desarticulados entre si.

Atualmente, no Brasil, há uma divisão entre Educação Básica e Educação Profissional, uma divisão não apenas conceitual, mas também estrutural, no que concerne aos ambientes escolares, suas infraestruturas e profissionais (com respectivas formações específicas). Vale ressaltar que tal divisão não é recente, antes perpassa décadas de reformas e contrarreformas da política educacional no Brasil.

O debate sobre o papel da Educação no atual paradigma técnico-econômico possui duas vertentes opostas: *a primeira*, que defende a formação do ser social, a preparação para a vida e, *a segunda*, que defende a qualificação profissional como forma de garantir a inserção no mundo do trabalho, como sendo esta uma condição essencial para a realização pessoal. À medida que as duas vertentes educacionais se dissociavam, enfatizando *acríticamente* seus argumentos, gerações de pessoas foram ‘formadas’ em duas dimensões também antagônicas, reproduzindo as piores matizes da sociedade capitalista: enquanto no Ensino Propedêutico, a formação fortalece o saber acadêmico completamente dissociado do mundo do trabalho, na Educação Profissional a formação enfatizou excessivamente o conceito de qualificação, dissociando-se de outros saberes essenciais ao desenvolvimento humano. Esta é uma dicotomia que tem origens no sistema escravocrata e que, séculos depois, ainda não conseguiu desfazer-se, gerando prejuízos incalculáveis aos indivíduos e à sociedade em geral.

4.1 A ATUAL CONJUNTURA DA POLÍTICA NACIONAL DE EPT

A Educação Profissional e Tecnológica no Brasil organiza-se na forma de uma rede vasta e diferenciada, segundo Manfredi (2002, p. 144) composta da seguinte maneira:

- Ensino médio e técnico, incluindo rede federal, estadual, municipal e privada;
- Sistema S, que inclui os Serviços Nacionais de Aprendizagem e de Serviço Social, mantidos por contribuições para fiscais das empresas privadas: Senai/Sesi (indústria), Senac/Sesc (comércio e serviços, exceto bancos); Senar (agricultura); Senat/Sest (transporte sobre pneus); Sebrae (todos os setores para atendimento a microempresa e pequenas empresas), SESCOOP (recém criado, abrangendo cooperativas de prestação de serviços);
- Universidades públicas e privadas, que oferecem, além da graduação e pós-graduação, serviços de extensão e atendimento comunitário.
- Escolas e centros mantidos por sindicatos de trabalhadores.

- Escolas e fundações mantidas por grupos empresariais (além das contribuições que fazem ao Sistema S ou utilizando isenção de parte da contribuição devida ao sistema).
- Organizações não-governamentais de cunho religioso, comunitário e educacional.
- Ensino profissional regular ou livre, concentrado em centros urbanos e pioneiro na formação à distância (via correio, Internet ou satélite).

A execução de programas de Educação Profissional em âmbito nacional sempre ocorreu através de vários ministérios, especialmente, do Ministério do Trabalho e Emprego, com foco na formação do trabalhador para os setores produtivos, responsável pela implementação de importantes programas, como o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade – PBQP (1991) e o Plano Nacional de Educação Profissional¹⁰ – PLANFOR (1995), que utilizou recursos provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). O Ministério da Educação, até a reforma promovida pela LDB em 1996, cuidava somente da Educação Profissional e Tecnológica vinculada à Educação Básica, no caso, ao Ensino Médio, outrora denominado Segundo Grau.

No âmbito do Ministério da Educação, em novembro de 1986 foi criada a Secretaria de Ensino do Segundo Grau - SESG. Mais tarde, em 1970, a SESG também foi renomeada, passando a ser denominada Secretaria de Ensino Médio e Tecnológico (SENETE). Em 1992, a SENETE recebeu o nome de Secretaria de Ensino Médio e Tecnológico – SEMTEC. Por fim, em 2004, período em que o Governo Federal coloca em evidência a profissionalização enquanto política pública prioritária, a SEMTEC passa a chamar-se Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica – SETEC, rompendo de vez a vinculação com a Educação Básica e assumindo o foco específico.

A reforma promovida pelo Governo Lula, não apenas modificou o nome do órgão mas alterou completamente a conjuntura da política de EPT em âmbito nacional, pois centralizou a gestão da política de EPT no MEC, ampliando os poderes da SETEC. Nesse contexto, a SETEC somente não faz a gestão dos recursos do FAT, mas se tornou gestora de todas as ações de profissionalização, compreendendo a Formação Inicial e Continuada, a Formação Técnica de Nível Médio (subsequente, articulado), Formação Tecnológica e,

posteriormente, com a expansão dos Institutos Federais, passou a contemplar também o Ensino Médio Integrado e a Educação Superior (Licenciatura, bacharelado, pós-graduação *lato e stricto sensu*). O leque de modalidades de ensino contempladas tornou a gestão da SETEC uma tarefa complexa, em especial, frente a desafios inovadores como o Ensino Médio Integrado e programas de grande envergadura e múltiplos intervenientes, como o Brasil Profissionalizado e o PRONATEC.

Os desafios e limites desta gestão nacional suscitaram inúmeras críticas por parte dos demais Ministérios (que perderam poder) e por parte da comunidade educacional, que chama a atenção para a expansão exagerada – e sem bases sólidas – da Rede Federal de EPT. Esse tema constitui um capítulo à parte nesta análise. Castioni (2003) faz uma declaração interessante acerca da condução da política de EPT no período (que muito se assemelha ao atual contexto), evidenciando que a conjuntura na qual se desenvolveram as ações voltadas à formação profissional foi marcada pela forte influência dos setores produtivos, em detrimento às reais demandas de formação:

A orientação governamental ao longo da última década, diante daquilo que foi exposto, ao invés de construir uma política de articulação com as várias iniciativas de educação e de fato encarar o problema do analfabetismo, ocupou-se em reformas na educação no sentido de aproximá-la aos desejos do setor produtivo e com isso, instrumentalizá-la a favor desses interesses. Nesse processo, a política fez crer que os desajustes provocados no mercado de trabalho seriam solucionados a partir dessa nova orientação.

Segundo Manfredi (2002, pp. 146-147), visualizando dados do Censo de Educação Profissional de 1999, a rede estaria composta de 3.948 instituições de ensino, sendo 67,3% mantidas pelo setor privado¹¹ e 32,7%, pelo setor público¹². As instituições privadas estão assim distribuídas pelos três níveis: no básico constituem 57,6%, no técnico 64,4% e no nível tecnológico 76,7% do total.

¹⁰ Através da Resolução nº 194 de 23 de dezembro de 1998, o PLANFOR passou a chamar-se “Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador”.

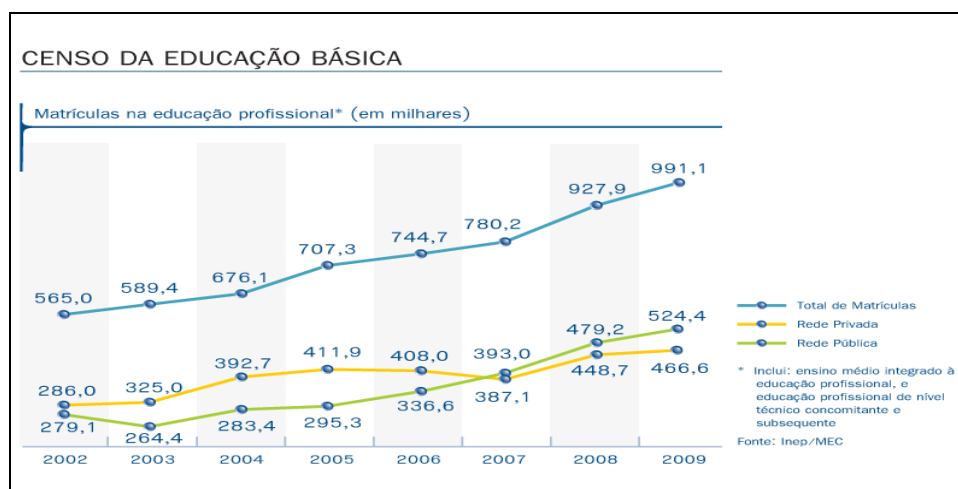
¹¹ O setor privado compreende diferentes tipos de entidades: o Sistema S, as entidades de ensino profissional livre e organizações da sociedade civil, como sindicatos de trabalhadores, de empresários, ONGs, associações comunitárias leigas ou confessionais.

¹² O setor público compreende a rede de escolas técnicas mantidas pelas três esferas jurídico-administrativas (federal, estadual e municipal).

Quanto ao Sistema S, sua presença é maior no nível básico (19,1%) do que no técnico (7,8%) e no tecnológico (1,9%). Na época, os dados do censo confirmavam um movimento de desresponsabilização das instâncias governamentais federal e estaduais no tocante à educação profissional e tecnológica, com a predominância da oferta pelo setor privado.

Em 2010, o cenário político muda e os números também, evidenciando a prioridade conferida à Educação Profissional e Tecnológica a partir de 2003, quando ganha força a política da expansão da rede federal pelo Governo Lula. O Quadro 2 apresenta a evolução no número de matrículas na Educação Profissional, onde é possível perceber que o número de matrículas efetuadas pelo setor público segue uma linha ascendente desde 2003.

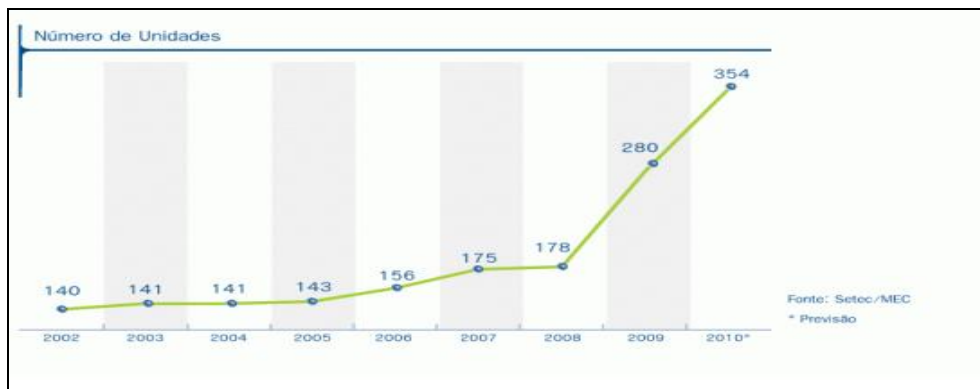
Quadro 2 – Censo da Educação Básica (MEC,2010)



Fonte: IBGE, 2010

Em 2007, o setor público ultrapassa o setor privado em número de matrículas na educação profissional, revelando os resultados do forte investimento do Governo Federal na expansão dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (quadros 3 e 4), assim como na criação de escolas técnicas estaduais e ampliação da oferta de cursos técnicos através de programas como o Brasil Profissionalizado (Figura 3).

Quadro 3 – Unidades da Rede Federal



Fonte: SETEC/MEC, 2009.

Quadro 4 – Municípios atendidos pela Rede Federal

	Janeiro de 2003	Outubro de 2010	2011
Unidades	140	202 novas funcionando Total: 342 funcionando	354 (214 novas)
Municípios atendidos*	118	310 municípios atendidos por unidades em funcionamento	322

* Municípios atendidos por mais de uma unidade foram contados somente uma vez
Fonte: Setec/MEC

Fonte: SETEC/MEC, 2009.

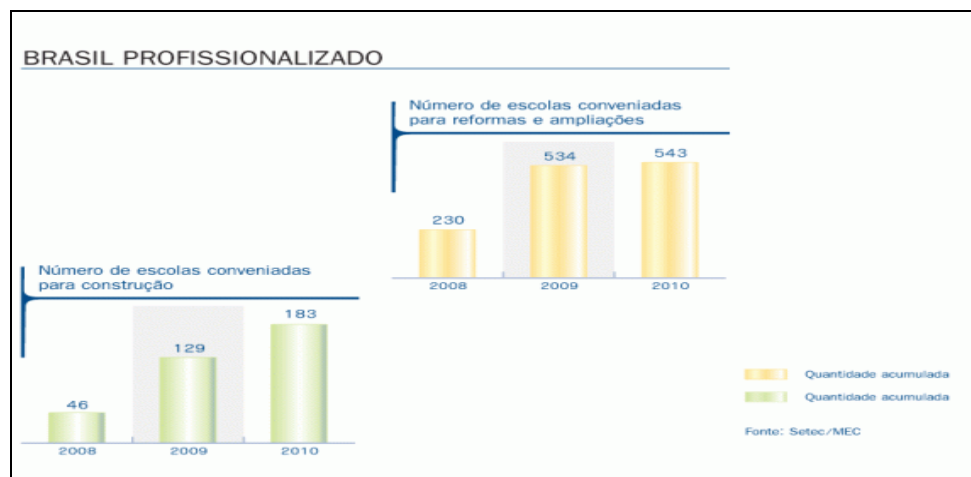


Figura 3 – Investimentos no Programa Brasil Profissionalizado

Fonte: SETEC/MEC.

Acerca do Programa Brasil Profissionalizado – o primeiro programa de grande envergadura do Governo Lula – vale observar alguns aspectos interessantes, que revelam muito sobre os rumos que da política de EPT neste período mais recente. Instituído em 2007, por meio do Decreto nº 6.302, o programa tem como perspectiva construir e reformar 176 Escolas, que ofertarão o Ensino Médio integrado à Educação Profissional - EMI. O objetivo é alcançar meio milhão de matrículas até 2014.

Cita o Artigo 1º do documento base do Programa:

Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Ministério da Educação, o Programa Brasil Profissionalizado, com vistas a *estimular o ensino médio integrado à educação profissional*, enfatizando a educação científica e humanística, por meio da articulação entre formação geral e educação profissional no contexto dos arranjos produtivos e das vocações locais e regionais. (Decreto nº 6.302/2007)

A proposta do programa Brasil Profissionalizado consiste, em síntese, na expansão das vagas em cursos de EPT e articulação/implementação do EMI. Diferentemente das iniciativas anteriores, o PBP apresenta o diferencial na consecução das ações, claramente expressa no referido decreto:

Art. 2o O Programa Brasil Profissionalizado prestará assistência financeira a ações de desenvolvimento e estruturação do ensino médio integrado à educação profissional mediante seleção e aprovação de propostas formalizadas pela celebração de convênio ou execução direta, na forma da legislação aplicável. (Decreto nº 6.302/2007)

Certamente, o financiamento aos estados foi o diferencial do programa em relação a outros anteriores. A garantia do financiamento da expansão da EPT representa a condição preponderante para a sua implementação, uma vez que, por meio do financiamento em obras, pode-se readequar a estrutura das escolas de Educação Básica para a oferta de EPT, bem como possibilita a criação de novas Escolas Técnicas, em condições adequadas para tal modalidade de ensino, esta foi a proposta do PBP. Mas, como a maioria dos programas, o PBP cometeu o pecado capital de reservar a maior parte dos seus recursos à terceira dimensão (Infraestrutura) em detrimento às demais dimensões, gerando problemas de gestão entre a Rede Federal e as Redes Estaduais, além de desconsiderar a sustentabilidade dos projetos e suas articulações com outros grandes programas de financiamento da expansão da EPT.

No âmbito federal, oficialmente, a Política de Integração do Ensino Médio à Educação Profissional é conduzida pela Secretaria Nacional de Educação Profissional e Tecnológica – SETEC, que prioriza a implementação pelos Institutos Federais. A SETEC também lidera o Programa Brasil Profissionalizado, este, orienta o EMI nas instituições estaduais de EPT e as Escolas de Educação Básica da Rede Estadual. Neste sentido, a implementação do EMI passa, também, pela liderança da Secretaria Nacional de Educação Básica. Portanto, constatou-se a existência de duas vertentes da Integração: uma conduzida pela SETEC e outra, conduzida pela SEB, sendo que até o momento, não há interface entre as duas conduções.

Por ocasião do lançamento do Brasil Profissionalizado, o então Diretor de Articulação e Projetos Especiais da SETEC/MEC, Irineu Colombo, escreveu o artigo intitulado “*Brasil Profissionalizado: um programa que sistematiza na prática a Educação Profissional e Tecnológica*”. Em seu texto, Colombo versa acerca das diretrizes que preconizam a proposta do PBP:

Com o Brasil Profissionalizado, o MEC passará a incentivar os estados e municípios a retomar o ensino profissional. Para isso dará assistência financeira e técnica (obras, gestão, formação de professores, etc) para que os estados e municípios dêem em contrapartida novas matrículas de EPT em sua rede de educação pública de forma inteiramente gratuita, com qualidade e eficiência. Retoma, para tanto, de forma democrática, a participação e interação com o Fórum de Gestores Estaduais de EPT, com os secretários estaduais, através do Consed, e com os secretários municipais, através da Undime. (COLOMBO, 2007)

Vale ressaltar que para implementar uma política pública de tamanha complexidade e envergadura, não basta o estabelecimento de um marco legal ou de um programa que agregue um conjunto de iniciativas concatenadas para atingir fim desejado; antes, devem ser consideradas todas as variáveis que permeiam o universo das políticas públicas. Uma delas, refere-se à articulação entre os atores, ou na linguagem das políticas públicas, a arena política. No discurso do Diretor, é mencionada a interação com o Fórum de Gestores Estaduais de EPT, com o CONSED e com a UNDIME, o que demonstra que a SETEC tem plena ciência da importância de envolver todos os intervenientes desde a gênese do processo.

Outro fator preocupante refere-se à sustentabilidade das ações propostas no PBP. Dadas as condições precárias de gestão, os Estados tem presenciado a sobreposição de ações em algumas áreas em contraposição ao total descaso em outras; tal fato é perceptível na ampliação de Escolas Técnicas sem observar o sítio das mesmas, o que vem ocasionando a criação de escolas padrão MEC (grande dimensão) em municípios pequenos, com baixa demanda, ou até mesmo concentração de várias Escolas em um único local. Além de constituir um cenário desproporcional, o ‘calcanhar de aquiles’ do PBP é a carência de recursos de custeio, ou seja, os municípios tem recebido investimento em estruturas gigantescas, que demandarão um custo altíssimo de manutenção.

A fim de dirimir questionamentos, o Governo Federal mantém o discurso de que o custeio será promovido por meio de outros programas ou então, no futuro próximo, com o desenvolvimento econômico dos Estados e Municípios. Na ausência de um financiamento para custeio assegurado e de um estudo adequado de viabilidade econômica, resta somente esperar o dia em que a estrutura cobre sua conta.

Diante do exposto, observa-se dois indicativos sobre o programa que caracterizariam a política de EPT desse período em diante:

a) a descentralização de recursos seria constituída como prioridade para a que as instituições pudessem operacionalizar os programas e as ações de EPT;

b) a grande expectativa em torno dos programas (manifestada nas metas astronômicas) o modelo de gestão predominante, especialmente em programas que envolvem diversos atores envolvidos, criaria uma dinâmica que culminaria em conflitos na implementação.

Prova disso é outro programa de grande porte, que merece reflexão - e talvez o de maior evidência nos últimos anos: o PRONATEC. Desde sua criação, o programa tem dividido opiniões e suscitado um amplo debate em torno do papel da Educação Profissional e Tecnológica. Dada a importância do programa na atual conjuntura da política brasileira e para o estudo em tela, faremos uma breve análise a seguir, com vistas a compreender melhor os caminhos e perspectivas da EPT.

Em abril de 2011 foi lançado pelo então Ministro da Educação, Fernando Haddad e pela Presidente Dilma Rousseff, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) com o objetivo principal de *“expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos técnicos e profissionais de nível médio, de cursos de formação inicial e continuada para trabalhadores e intensificar o programa de expansão de escolas técnicas em todo o país”* (BRASIL/MEC/PRONATEC, 2011) mediante a criação de Bolsas e de Financiamento Estudantil (FIES) Técnico¹³.

A Portaria nº 1.569/2011 – que fixa as diretrizes para a sua execução –, vai além das redes públicas e inclui as unidades de serviços nacionais de aprendizagem, como o Serviço Nacional do Comércio (SENAC) e o Serviço Nacional de Indústria (SENAI). No caso da Bolsa Formação, os critérios para a participação dos alunos a partir de 2012 foram definidos de diversas formas por cada estado, como a pobreza, o sorteio, a seleção, a residência próxima aos cursos, o desempenho escolar, as situações de risco, os participantes de programas sociais, a frequência, os matriculados em 2º ou 3º ano do Ensino Médio, entre outros.

A continuidade do acordo de gratuidade do governo com o Sistema S, mediante a ampliação da oferta através dos recursos recebidos pela contribuição compulsória e a previsão de ampliação da capacidade dos serviços, no que concerne à infraestrutura e aos equipamentos, com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) também fazem parte das iniciativas do Programa. Por essas e outras, o PRONATEC tem dividido opiniões e suscitado inúmeros questionamentos e críticas, e este é apenas o princípio das dores, pois em junho deste ano a SETEC lançou Edital para adesão de instituições privadas (compreendendo Universidades, Faculdades, Escolas Técnicas), que começaram a executar os cursos no mês de agosto. Portanto, o que se vê é apenas a ponta do *iceberg*.

De acordo com Ciavatta e Ramos (2011) a matrícula gratuita de Educação Profissional em instituições privadas atrai a sociedade, compensando a baixa qualidade do Ensino Médio Público. Além disso, as autoras entendem que

As dificuldades de implantação do ensino médio integrado se manifestam, inicialmente, como sendo de ordem operacional e conceitual. Porém, essas dificuldades são, na verdade, expressão dos limites estruturais dados pela dualidade de classes, que ganham densidade na formação de um senso comum pressionado pelas necessidades materiais imediatas e, salvo as escolas da rede federal (Cefet, institutos federais, colégios universitários), pela descrença na eficiência dos setores públicos. (CIAVATTA e RAMOS, 2011, p. 36).

¹³ Através do FIES Técnico, instituições de ensino privadas podem aderir ao programa e receber recursos do Governo Federal para a oferta de vagas em cursos técnicos subsequentes.

Outra linha crítica afirma que o PRONATEC representa a submissão da educação aos interesses do capital, em detrimento da formação humana integral. Baseado na construção de competências voltadas unicamente para a empregabilidade, o programa que, segundo os críticos, foi pensado principalmente para atender as necessidades do sistema “S”, com grande risco da precarização e privatização do trabalho docente, considerando que o programa prevê a contratação de professores horistas para sua execução.

Quanto à sua gestão, o PRONATEC apresenta um processo de gestão centralizada no nível federal e descentralizada na sua implementação e o impacto das parcerias privadas tem gerado muitos questionamentos lembrando o fracasso de programas passados, com formato e objetivos similares. Essa forma de gestão tem sido característica na implementação dos programas governamentais e, dada a abrangência e complexidade das ações sob a responsabilidade da SETEC, a tendência é que este modelo perdure. Contudo, considerando a descentralização na etapa de implementação, cabe aos Estados desenvolver estratégias para que a implementação dos programas não ocorra como mera reprodução, antes, sejam eles adequados às respectivas demandas regionais, tornando-os efetivos e sustentáveis, no âmbito do governo e da sociedade.

Vale ressaltar, no entanto, que frente à envergadura e visibilidade do PRONATEC, o Conselho Nacional de Secretários de Educação – CONSED, reuniu-se¹⁴ em Brasília nos dias 28 e 29 de julho e, na oportunidade, instituiu o Fórum de Educação Profissional, com o objetivo de estimular os estudos, debates e proposições que contribuam para o fortalecimento desta oferta de ensino nas redes estaduais. Na oportunidade, ficou decidido que as reuniões com todos os estados ocorreriam a cada quatro meses, e que cada região do país teria uma coordenação: o Rio Grande do Sul coordenaria a região Sul; o Rio de Janeiro, o Sudeste; o Mato Grosso do Sul, o Centro-Oeste; a Bahia, o Nordeste e o Pará, a região Norte. A coordenação nacional seria exercida pelo Acre, enquanto a Bahia acumularia a secretaria executiva do fórum.

¹⁴ Disponível em: <http://www.consed.org.br/index.php/comunicacao/noticias/269-consed-instala-forum-de-educacao-profissional-e-tecnologica>

Essa composição da coordenação, que posicionou o Acre na Coordenação Nacional do Fórum de Gestores Estaduais de Educação Profissional, no âmbito do CONSED, mostrou o destaque que o Estado do Acre tem no campo da EPT. Na época, a coordenação foi exercida pelo então gestor do IDM, Irailton Lima, que ressaltou a importância da instância recém-criada para a articulação e melhor condução da política de EPT: *“O grupo irá discutir e propor iniciativas ao Consed relativas ao desenvolvimento da EPT em âmbito nacional e promover atividades de integração entre os estados”*.

Em 2013, a reunião do Fórum aconteceu nos dias 4 e 5 de abril, na sede do CONSED, tendo como principal pauta¹⁵ a expansão das redes como ofertantes dos cursos técnicos do Pronatec para os egressos do ensino médio. Portanto, em âmbito nacional, verifica-se que a iniciativa do Fórum permanece atuante, constituindo-se em uma importante instância de articulação entre os gestores de EPT dos Estados e a SETEC/MEC.

4.2 O ACRE NO CONTEXTO DA AMAZÔNIA OCIDENTAL

O Acre¹⁶ é um dos 27 estados brasileiros. Ele é o 15º em extensão territorial, com uma superfície de 164.221,36 Km², correspondente a 4,26% da Região Norte e a 1,92% do território nacional. Os limites são formados por fronteiras internacionais com Peru (O) e Bolívia (S) e por divisas estaduais com os estados do Amazonas (N) e Rondônia (L). O Estado está situado num planalto com altitude média de 200 m, localizado no sudoeste da Região Norte. Possui uma população de 733.559 habitantes, distribuídos em 22 municípios, sendo as cidades mais populosas: Rio Branco (capital), Cruzeiro do Sul, Feijó, Tarauacá e Sena Madureira. A geografia do Acre é caracterizada pela densa floresta, que abriga 304 aldeias indígenas¹⁷, e pelos rios, que cortam toda a região.

¹⁵ Disponível em: <http://www.consed.org.br/index.php/comunicacao/noticias/617-i-reuniao-do-forum-nacional-de-educacao-profissional>

¹⁶ Mapa político do Acre, indicando as cinco unidades administrativas do Estado, distribuídas em função das principais bacias hidrográficas: Alto Acre, Baixo Acre, Purus, Tarauacá/Envira e Alto Juruá.

Os primeiros habitantes do território foram os índios, até 1878, quando imigrantes nordestinos, arregimentados por seringalistas, vieram trabalhar na extração do látex nos seringais acreanos. Assim, a ocupação (propriamente dita) do território do Acre iniciou-se por volta de 1878, com a chegada de brasileiros, a maioria deles nordestinos, em uma área ainda indefinida quanto aos limites com a Bolívia e o Peru, visando a exploração econômica da borracha. Os brasileiros criaram na prática um território independente e exigem sua anexação ao Brasil. Devido à riqueza gerada pelo comércio da borracha, em 1899, a Bolívia ocupa a área, começa a recolher impostos e funda Puerto Alonso (hoje Porto Acre) na tentativa de assegurar o domínio das terras, na época, com o reconhecimento do governo brasileiro.

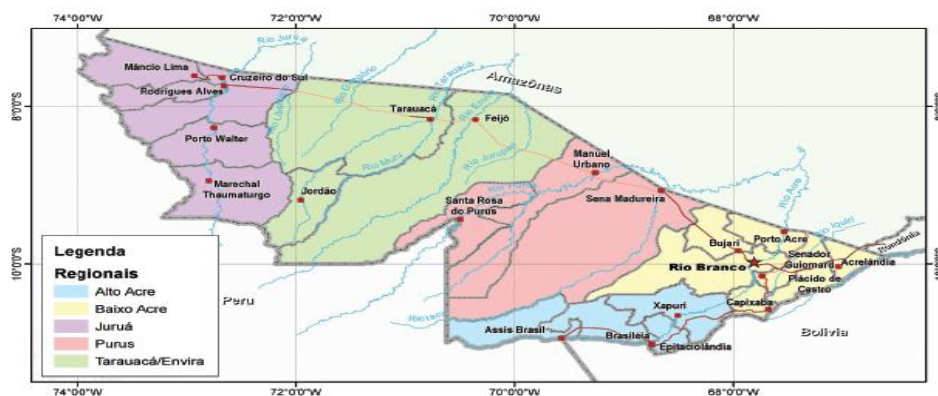


Figura 4: Mapa e localização geográfica do Acre

Fonte: PPA/ACRE 2011-2015.

Os brasileiros se revoltaram, e os conflitos só terminaram com a assinatura do Tratado de Petrópolis, em 17 de novembro de 1903. Pelo tratado, o Brasil recebeu a posse definitiva da região em troca de áreas no Mato Grosso, do pagamento de 2 milhões de libras esterlinas e do compromisso de construir a estrada de ferro Madeira-Mamoré. Unificado em 1920, elegeu representantes para o Congresso Nacional, a partir de 1934. Em 15 de junho de 1962, o presidente da república federativa do Brasil João Goulart sanciona lei que elevou o território do Acre à categoria de Estado.

¹⁷ Segundo dados do IBGE 2010, publicado no Acre em Número 2011, são 304 aldeias no Acre, com, aproximadamente, 17 mil indígenas.

Na última década, o Acre passou por intensas transformações que possibilitaram uma considerável melhoria nos índices de desenvolvimento, colocando o Estado entre os mais atrativos para investimentos públicos e privados, da Região Norte. O Acre saiu de uma economia estagnada para galgar altas taxas de crescimento econômico e níveis elevados de confiança e credibilidade junto ao Governo Federal, bancos e organismos multilaterais de financiamento. Essas parcerias foram decisivas para reverter o quadro de inércia da economia local por meio da captação de recursos que permitiram uma série de investimentos em infraestrutura e modernização da gestão estadual¹⁸.

Assim, a economia do Acre experimentou um crescimento médio anual de 5,4% entre 1999 e 2008, mesmo em uma época de baixo desempenho da economia nacional. Recentemente, a taxa de crescimento manteve-se acima das taxas do Brasil e da Região Norte. O bom desempenho da economia acreana foi seguido de vários efeitos positivos destacando a elevação do PIB per capita de R\$ 3.334 em 1999 para R\$ 9.896 em 2008. Também percebe-se a melhoria na distribuição regional da riqueza produzida, visto que o índice de Gini dos PIBs dos municípios acreanos é o segundo melhor do país apresentando a maior queda (5,4%) entre as unidades da federação no período de 2002 a 2008, segundo dados do IBGE. A expansão econômica também está associada a fatores como a criação de novos postos de emprego e a melhoria dos salários especialmente no setor público. Mostrou-se fundamental o aumento do poder aquisitivo da população mais carente com a valorização do salário mínimo e a criação de programas de transferência de renda.

Nos últimos doze anos foram criados mais empregos formais que em toda a história do Acre até então. Segundo dados do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE (Quadro 6), o número de postos de trabalho formais em 1999 era de 58.074. Em 2010 passou para 121.187 resultando em uma geração de mais de 63.000 empregos (mais de 108% de crescimento). Os resultados observados¹⁹ estão diretamente vinculados a medidas e iniciativas implementadas pelo governo do Estado que, ao estimular as empresas com incentivos fiscais, locacionais e participação no capital, promove a geração de emprego.

¹⁸ Fonte: Plano Plurianual do Acre (PPA 2012-2015)

¹⁹ Publicado na Edição de 2011 do Acre em Números. Disponível em www.ac.gov.br

Quadro 5: Número de empregos formais, por atividade econômica

Atividades econômicas	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total	79.431	85.583	92.009	98.724	106.013	121.187
Adm. Pública	41.336	41.378	45.016	46.890	48.273	57.764
Comércio	13.765	14.433	15.541	16.921	18.354	19.281
Serviços	12.873	15.845	17.294	18.669	20.469	23.955
Indústria de Transformação	4.012	4.565	5.134	5.514	5.777	6.769
Construção Civil	3.958	5.216	5.327	6.632	8.974	8.960
Agropecuária	2.377	2.558	2.624	2.881	2.928	3.260
SIUP*	1.053	1.208	899	1.018	1.025	978
Extrativa Mineral	57	380	174	199	213	220

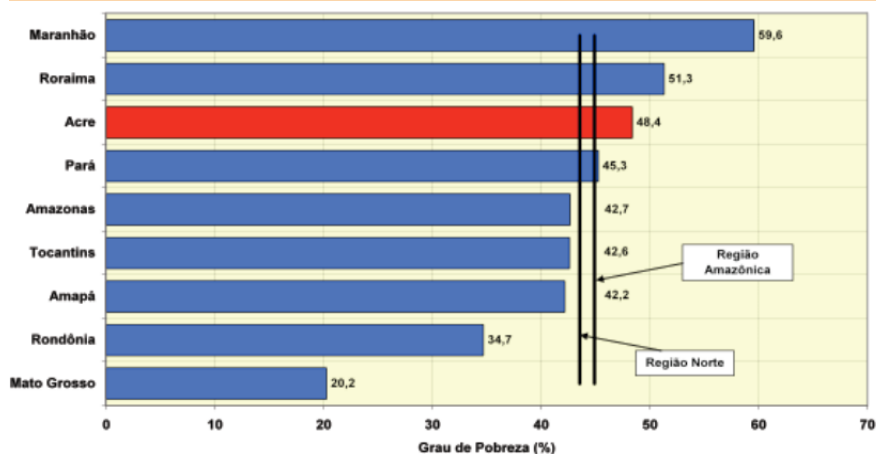
Fonte: MTE/RAIS.
Nota: * SIUP: Serviços Industriais de Utilidade Pública.

Como demonstra o quadro acima, a maioria dos postos de trabalho (excluindo a Administração Pública) está concentrada nos setores de Comércio e Serviços, que não contribuem, proporcionalmente, para o Produto Interno Bruto estadual. Enquanto os trabalhadores dos serviços e vendedores do comércio em lojas e mercados representam sozinhos 30% dos empregos formais no Acre, a participação do setor comercial no PIB, por exemplo, é inferior a 6%. A Administração Pública permanece como pilar sustentador do PIB acreano, constituindo-se também como o maior empregador no Estado, dado que revela a fragilidade da economia acreana. Assim, apesar dos avanços alcançados, no que tange à empregabilidade, as perspectivas são restritas, especialmente para a juventude.

Outra preocupação para o Governo é reduzir a pobreza. A figura 7 apresenta uma comparação do grau de pobreza entre os Estados da Amazônia Legal e o Acre aparece com um grau muito elevado (dados de 2005). Ainda segundo IBGE, no ano 2000, a extrema pobreza atingia 25,9% da população acreana, caindo para 18,2% em 2010. Isto significa que atualmente ainda existem, aproximadamente, 133.410 pessoas no Estado que vivem privados das condições mínimas de bem-estar.

Quadro 6

Grau de pobreza nos Estados da Amazônia Legal (IBGE/PNAD - 2005)



Fonte: PEP 2009-2016.

A força de trabalho do Acre caracteriza-se pela prevalência de jovens e jovens-adultos com baixa escolaridade e que são pessimistas em relação às perspectivas que têm para inserção no mundo do trabalho. A partir da estimativa populacional do IBGE (2010), observa-se que 69% da população acreana tem menos de 29 anos de idade e 54% da população em idade ativa (PIA) do Estado tem entre 15 e 29 anos.

De uma forma geral, cada ano adicional de escolaridade tende a surtir um efeito expressivo na renda da população inserida no mercado de trabalho. A qualificação profissional, em suas diferentes modalidades, tem o potencial de multiplicar esse efeito. Para tanto, a formação ofertada deve ser compatível com as demandas do sistema produtivo para satisfazer as expectativas daqueles que buscam mudanças qualitativas nas suas trajetórias profissionais. O impacto social da qualificação da força de trabalho depende, adicionalmente, da compatibilidade entre o nível de escolaridade, a formação profissional e a remuneração obtida pelo trabalhador que está investindo na Educação.

Em uma análise comparativa do período 2006 a 2009²⁰ acerca da população economicamente ativa, percebe-se o aumento da população “não economicamente ativa” em uma proporção maior do que o crescimento da população economicamente ativa, conforme Figura 8, abaixo:

Quadro 7 – População Economicamente Ativa

Discriminação	(mil pessoas)			
	2006	2007	2008	2009
População em idade ativa	512	521	542	551
População economicamente ativa	327	318	328	345
População não economicamente ativa	185	203	214	206

Fonte: IBGE/PNAD.

Nota: Exclusiva a população rural.

População economicamente ativa, são as pessoas que tinham e/ou buscavam emprego durante todo o período da pesquisa.

População não economicamente ativa, são as pessoas sem emprego ou ocupação produtiva durante todo o período da pesquisa.

Os dados desta tabela foram reponderados pelo peso definido pela Contagem da População de 2007.

Assim, apesar dos avanços obtidos na última década em termos de infraestrutura, alfabetização e qualidade do ensino, os indicadores educacionais revelam que a população acreana tem, em média, menos de quatro anos de estudos e ainda detém o maior percentual de analfabetismo em toda a região Norte do Brasil. Os jovens e adultos que estão concluindo os últimos anos do Ensino Fundamental e Médio são pessimistas em relação às perspectivas para sua inserção profissional e identificam como causas dessa exclusão a falta de oportunidades, a baixa escolaridade e a falta de qualificação profissional. O abandono escolar aumenta a partir dos 14 anos e a minoria dos jovens-adultos permanece na escola após a maioridade. A exclusão do acesso ao emprego formal e aos direitos trabalhistas, vivenciada por um grande percentual de jovens e adultos acreanos com baixa escolaridade, com pouca ou sem renda e residentes em territórios desprovidos de recursos ou com alta vulnerabilidade social explica, em boa medida, o pessimismo da maioria em relação às suas oportunidades de inserção profissional.

²⁰ Dados do IBGE 2010, citado no Acre em Números 2011. Disponível em www.ac.gov.br

Considerando que a maioria absoluta dos postos de trabalho no Acre é gerada pela Administração Pública e, sendo este um “mercado” restrito para a empregabilidade, especialmente dada à Lei de Responsabilidade Fiscal, que limita gastos com contratação de servidores (além da própria configuração geográfica), a questão da educação para o trabalho requer um olhar ainda mais atento por parte dos formuladores da política de EPT. Esse momento de saturação da empregabilidade no serviço público, que historicamente tem sido o principal mantenedor da economia acreana, requer uma verdadeira engenharia de competências para diversificar as cadeias produtivas, revitalizando os sistemas comunitários e de produção.

Nesse contexto, o processo de diversificação econômica na região deve contemplar todo o público da região, entre jovens e adultos, homens e mulheres, pessoas residentes em áreas urbanas, periurbanas, indígenas, extrativistas e ribeirinhos. Ao colocar-se a diversificação econômica como objetivo a ser atingido, é necessário primeiro empoderar a matriz de empreendimentos existentes no Estado, por intermédio da qualificação inclusiva da força de trabalho, para tanto, as instituições devem preparar-se, a fim de chegar até estes trabalhadores e possibilitar-lhes o desenvolvimento comunitário e, conseqüentemente, o desenvolvimento local. Esse é o ponto de inflexão da curva, a ruptura com o ciclo histórico de dependência econômica e a reafirmação do sonho de Chico Mendes.

Portanto, o desafio para um Estado com as características regionais e demográficas do Acre, vai além do crescimento dos empregos formais. O grande desafio colocado para o Acre é o desenvolvimento de uma economia competitiva, livre e compatível com a manutenção da diversidade biológica e cultural que caracterizam o Estado e com a inclusão da maioria de sua população que vive abaixo do limiar da pobreza.

Sobre isto, referenda o Plano Plurianual 2012-2015:

Art. 2º As ações governamentais serão organizadas em eixos estratégicos, áreas de resultado, programas temáticos, programas especiais, programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado e programas complementares. Neste sentido, o PPA 2012-2015 terá como diretrizes:

I. Economia sustentável como vetor de geração de trabalho, renda, promoção da igualdade social, fortalecimento da cultural própria e identidade e conservação do ambiente natural. (Lei nº 2.524 de 20 de dezembro de 2011)

Nesse contexto, resta o questionamento: como organizar o trabalho para produzir em escala sem erodir a diversidade de espécies e de conhecimentos e práticas tradicionais? Como amplificar o potencial comercial dos produtos da floresta, inserindo-os na economia de mercado global e ao mesmo tempo monitorando o impacto ambiental de sua produção? Como articular as cadeias produtivas locais e regionais, fomentando o desenvolvimento de um parque industrial e tecnológico que seja o motor do desenvolvimento de todos os setores econômicos? Como implantar no Estado um sistema de pesquisa que valorize e integre o conhecimento tradicional dos povos da Floresta, promovendo o diálogo de saberes e a valorização econômica da biodiversidade?

Construir respostas para essas perguntas demanda um empreendimento social que parta da formulação dos conceitos que embasam os paradigmas de desenvolvimento e, em decorrência, transformam-se nas bases tecnológicas que modificam a realidade social, econômica e ambiental. Nisto, reside a necessidade urgente de refletir acerca da política de Educação Profissional e Tecnológica no Acre, de forma a reverter os indicadores negativos, garantir a formação para o trabalho e reduzir a pobreza sem, no entanto, negligenciar as reais potencialidades regionais – que tem se ampliado nos últimos 5 anos.

Corroborando com esta perspectiva, na nova geografia econômica da Amazônia, o Acre possui uma posição estratégica diferenciada, pois está localizado no centro da América do Sul e próximo aos principais Polos de Desenvolvimento da Região, tais como²¹:

- Industrial e Tecnológico de Manaus (faturamento de US\$ 35,1 bilhões em 2010);
- Agronegócio do Centro-Oeste (33% do PIB brasileiro do setor);
- Turístico de Cuzco, no Peru (visitação de 700.000 turistas ao ano);
- Petrolífero da Venezuela (reservas de 300 milhões de barris);
- Complexo Hidrelétrico do rio Madeira (potencial energético de 6.450 MW).
- No entorno do Acre (Peru, Bolívia, Mato Grosso, Amazonas e Rondônia) estima-se um PIB superior a US\$ 200 bilhões e um mercado consumidor de quase 50 milhões de pessoas.

²¹ Fonte: Plano Plurianual 2012-2015.

Portanto, as perspectivas de crescimento econômico e social são bastante otimistas e imprimem a necessidade de fortalecer a política de EPT no Estado, adequando-a às potencialidades regionais, com vistas à criar base de competências suficiente para que o desenvolvimento ocorra de forma equânime entre todos os municípios. Sob esse prisma, a educação para o trabalho tem papel preponderante para o desenvolvimento econômico do Estado.

4.3 A CONFIGURAÇÃO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA NO ACRE

Ao longo da última década, as políticas públicas de Educação Profissional e Tecnológica têm sido resgatadas e fortalecidas em todo o país. A guinada histórica na prioridade dada à educação para o trabalho no Brasil resultou no desenvolvimento de ações em âmbito estadual, sendo que em alguns Estados, resultou também na criação de estruturas voltadas à gestão da política de EPT. No Acre, o processo histórico relatado a seguir, culminou na criação do Instituto Estadual de Desenvolvimento da Educação Profissional Dom Moacyr (IDM), em 2005.

Assim, a história da Educação Profissional no Acre enquanto política pública confunde-se com a própria história do IDM, haja vista a tímida atuação do Sistema “S” (especialmente no interior do Estado) e a entrada tardia do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, que mesmo sendo instituído em 2007, somente passou a funcionar, de fato, no ano de 2009. Ademais, o Decreto de criação da autarquia delegou também a “fiscalização de toda a oferta de Educação Profissional no Estado do Acre”. O cenário somente ganhou pluralidade de atores a partir de 2010, com a expansão dos Institutos Federais e o incentivo do Governo Federal para a oferta de cursos técnicos através de programas como o Brasil Profissionalizado, e-TEC e o PRONATEC, que mobilizou e impulsionou os Serviços de Aprendizagem – e mais recentemente, também possibilitou a adesão das instituições privadas de ensino. Entretanto, para melhor compreensão da configuração da política de EPT no Acre, torna-se imprescindível resgatar a história da mesma.

No primeiro mandato do governador Jorge Viana (1999-2002), Binho Marques, então Secretário de Estado de Educação, decidiu criar uma *Coordenação de Ensino Profissionalizante* no Acre. Seu intuito era alavancar a Política Estadual para o setor, que naquele momento encontrava-se estagnada. Em 1996, por determinação do Ministério da Educação, haviam sido suspensas no Estado as matrículas para os cursos profissionalizantes públicos então existentes, como os de Contabilidade, Assistente em Administração e Técnico em Agropecuária. As últimas turmas remanescentes desses cursos encerraram-se em 1999, coincidindo com um novo ciclo político iniciado a partir da eleição do governo da Frente Popular. Nesse contexto, a decisão de Binho Marques representou uma guinada histórica para o ensino profissionalizante no Estado. Pela primeira vez a Educação Profissional, cuja gestão anteriormente era realizada pelo Departamento de Ensino Médio da Secretaria de Educação (SEE), teria autonomia para desenvolver-se. A construção de uma Política de Educação Profissional vigorosa era um imperativo para o desenvolvimento do Acre sob as diretrizes maiores da sustentabilidade, que estavam no centro do novo plano de governo.

No ano 2000 foi elaborado o Plano de Educação Profissional (PEP 2000), que adquiriu o estatuto de Política de Estado e confirmou como prioritária a constituição de um órgão gestor da Educação Profissional. Em Setembro de 2001, atendendo ao Plano de Metas estabelecido pelo PEP 2000, o Governo Estadual criou o Departamento de Educação Profissional - ainda vinculado à SEE, mas agora com estrutura física própria e um número consideravelmente maior de colaboradores com dedicação exclusiva. Para liderar a equipe do Departamento de Educação Profissional foi designado o sociólogo Irailton de Lima Sousa, que nos anos subsequentes estaria à frente da consolidação de uma rede de Centros de Educação Profissional (CEP's) em todo o Acre, com atuação nas diferentes modalidades de educação para o trabalho e tendo como referências principais os currículos organizados por competências e a gestão descentralizada. O processo de estruturação da rede estadual de CEP's iniciou-se com o Decreto 4.577/2001, que reposicionou estrategicamente a antiga Escola Estadual de Enfermagem do Acre, vinculando-a ao novo Departamento de Educação Profissional sob o nome de Centro de Educação Profissional Escola Técnica em Saúde Maria Moreira da Rocha (CEP Saúde).

A partir de 2003, com a reeleição de Jorge Viana como Governador do Estado, uma reforma administrativa modificou o estatuto do órgão gestor da Educação Profissional, que passou a chamar-se Gerência de Educação Profissional (GEPRO). A continuidade da liderança de Irailton Lima na GEPRO e o apoio do Binho Marques, agora Vice-Governador e ainda Secretário de Educação, geraram avanços mais significativos. A ampliação da rede estadual de CEP's continuava: com o Decreto 4.945/2003 foi criado o Centro de Educação Profissional em Serviços Campos Pereira (CEP Serviços), planejado para atuar nas áreas de Artesanato, Gestão, Serviços e Comunicação. A atuação do CEP Serviços teve um importante impacto na capital do Estado, e gradualmente se expandiu também para municípios do interior, nas regionais do Alto Acre, Baixo Acre e Purus. Contudo, o grande número de áreas profissionais ainda sem oferta de cursos e a demanda crescente por qualificação profissional em todos os setores econômicos e também nos municípios mais distantes colocavam para o Governo da Floresta um enorme desafio, que foi transformado em nova oportunidade de crescimento.

A Política Estadual de Educação Profissional em poucos anos já demonstrava o papel estratégico que exerceria na integração dos programas públicos de inclusão sócio-produtiva. Assim, numa decisão histórica, Binho Marques e Irailton Lima apresentaram ao Governador Jorge Viana uma ousada proposta de desenvolvimento para a rede estadual de CEP's, com a criação de uma autarquia chamada de Instituto Estadual de Desenvolvimento da Educação Profissional Dom Moacyr. Com a aprovação da lei 1.695, em dezembro de 2005, o Instituto Dom Moacyr foi oficialmente criado com uma estrutura de quatro unidades descentralizadas: além do CEP Saúde e do CEP Serviços, já em funcionamento, passaram a operar no âmbito da rede naquele ano o Centro de Educação Profissional Escola da Floresta Roberval Cardoso (CEP Floresta), em Rio Branco, e o Centro de Formação e Tecnologias da Floresta (CEFLORA), em Cruzeiro do Sul.

Dessa forma, partir de 2007, com a eleição de Binho Marques como Governador do Estado do Acre, a rede estadual de educação profissional adaptou-se ao novo paradigma de gestão, implementado no Estado, no qual as ações estratégicas acontecem mediante Programas Estruturantes co-executados por todos os setores do governo.

A integração da oferta de Educação Profissional com as políticas públicas aprofundou-se ainda mais, gerando projetos específicos em desenvolvimento no âmbito dos programas de Inclusão Social, Desenvolvimento Econômico, Setor Público e Povos Indígenas. Em 2009, com a inauguração da nova sede do CEFLORA (agora denominado Centro de Formação e Tecnologias do Juruá), e a perspectiva de implantação de mais três unidades nas regionais no interior do Estado (via programa Brasil Profissionalizado), bem como a construção das primeiras unidades da rede federal em Rio Branco, Sena Madureira e Cruzeiro do Sul, estabeleceu-se no Acre um contexto único para que o desenvolvimento das Políticas de Educação Profissional fosse planejado de forma participativa, sistêmica e integradora.

Ao longo do ano de 2008, o Instituto Dom Moacyr realizou uma pesquisa²² acerca do perfil profissional e da perspectiva de qualificação profissional nos municípios do Acre, que mostrou dados interessante, sendo respondida por 2.967 pessoas de 7 municípios, distribuídos por todas as regionais do Estado do Acre. Um *ranking* das 20 respostas espontâneas mais frequentes para a questão “*Que profissão você quer ter?*”, revelou como preferência declarada de um em cada três jovens acreanos as carreiras de médico, advogado ou engenheiro. Na outra ponta da tabela, entre as profissões que tiveram menos de 10 interessados (ou 0,3 %) do total estão: filósofo, cientista, pedagogo, guarda florestal, webdesigner, cozinheiro, pedreiro, entre outros, conforme mostra a Figura 5.

As respostas para perguntas como “*O que você quer para o seu futuro?*” talvez sejam os mais autênticos reflexos das imagens que uma sociedade constrói sobre as possibilidades existentes para o desenvolvimento individual e coletivo. De um modo geral, é pelo trabalho que as pessoas conseguem dar uma contribuição pessoal e singular para a coletividade. Assim, o mosaico de sonhos contidos nas tendências vocacionais pode ser entendido como a percepção coletiva sobre os percursos formativos possíveis para todos e para cada um, um entrecruzamento de trajetórias de indivíduos e grupos que, ao longo de toda uma geração, gradualmente definirá os contornos de projetos de desenvolvimento possíveis ou, melhor dizendo, dos projetos societários, sejam eles construídos consciente ou inconscientemente.

²² Pesquisa constante no Plano Estadual de Educação Profissional 2009-2016 (Fonte: IDM).

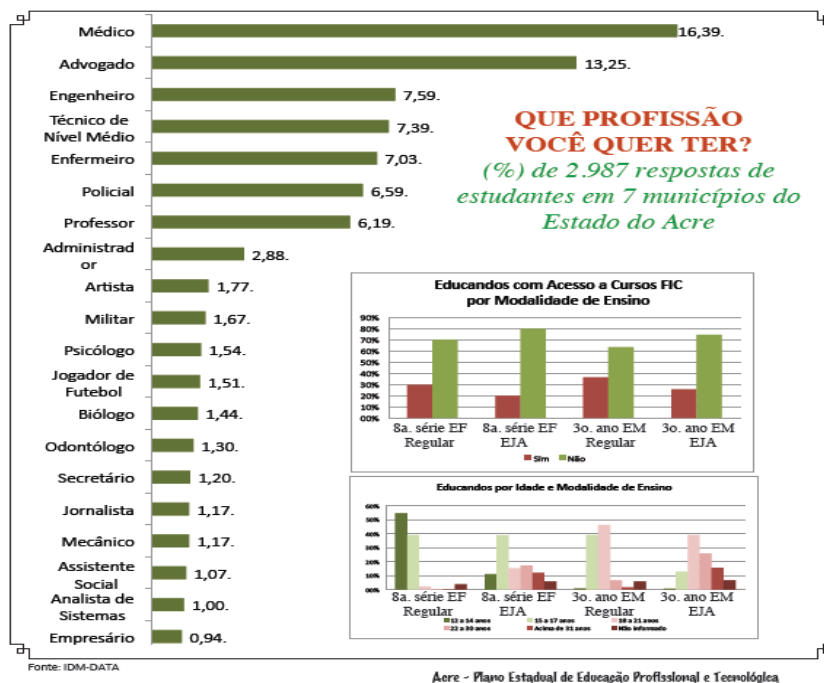


Figura 5: Pesquisa IDM

Fonte: PEP 2009-2016.

Muitas pessoas poderão considerar esses resultados “naturais”, afinal de contas as preferidas são profissões respeitáveis, socialmente importantes e que, geralmente, garantem um bom salário. Por outro lado, a baixa diversidade de opções de futuro visualizadas pela juventude e expressada na concentração das vocações declaradas nas três carreiras mais tradicionais de nível superior, inquieta quem conhece o contexto do Estado do Acre. Acrescenta-se, ainda, o desafio apresentado pelo dado complementar de que os sujeitos entrevistados, em sua maioria, são jovens e jovens-adultos, a ponto de ingressarem no mercado de trabalho, e nunca tiveram acesso a um curso básico de qualificação profissional.

Portanto, as estratégias de oferta de Educação Profissional para esse público deverão estar sempre associadas a políticas públicas mais abrangentes, que possam garantir um apoio integral ao resgate dos percursos formativos, que ofereçam os serviços públicos básicos e articulem a elevação de escolaridade, à qualificação profissional e ao desenvolvimento de empreendimentos econômicos com base comunitária que, simultaneamente, gerem mais renda para as famílias e aumentem a resiliência territorial em suas dimensões socioeconômicas, políticas, ambientais e culturais.

Isto, somente será possível, se as instituições que implementam a política de Educação Profissional e Tecnológica no Estado estiverem sensíveis a esta demanda social/local, e ainda, se forem flexíveis em sua capacidade de gestão dos programas e projetos que desenvolvem, haja vista a diversidade e complexidade da região.

No tocante à Educação Profissional e Tecnológica, um aspecto importante a observar é como são distribuídos os investimentos em EPT entre as regionais. A concentração populacional em apenas dois pólos (Figura 6) tem gerado, historicamente, um padrão de investimentos públicos e privados desproporcionalmente menor nos municípios pequenos e, sobretudo, nas zonas rurais e nas numerosas comunidades ribeirinhas do interior do Estado. Esse padrão também pode ser observado na análise da distribuição geográfica da oferta de vagas em cursos nas diferentes modalidades de Educação Profissional pela rede estadual²³.

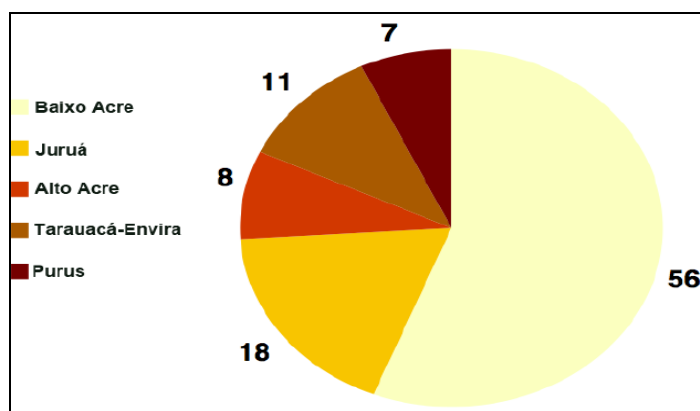


Figura 6 – Distribuição da população por regional²⁴

Apesar da oferta de vagas para qualificação profissional ter atingido a totalidade dos municípios do Acre, sua distribuição espacial foi heterogênea e concentrou-se nas áreas urbanas das sedes de regionais político-administrativas, especialmente em Rio Branco e Cruzeiro do Sul (Quadro 6). Logo, a interiorização da oferta é estratégica para a consecução dos objetivos de uma política de Educação para o Trabalho efetiva, principalmente porque as bases da economia acreana estão, em boa medida, na Floresta - tanto na biodiversidade como nos conhecimentos tradicionais das comunidades agroextrativistas e indígenas.

²³ Dados referentes ao período 2000-2008 (Fonte: IDM)

²⁴ Dados de 2007. (Fonte: PEP 2009-2016)

Nesse sentido, a concentração populacional na capital não pode servir como justificativa para a concentração da oferta de EPT em somente parte do território acreano.

Apesar do expressivo esforço da rede estadual na oferta de cursos de qualificação profissional articulados aos Programas de Estado de Inclusão Social, o elevado contingente de pessoas em situação de pobreza no Acre coloca esse número de aproximadamente 15.000 pessoas em situação de pobreza qualificadas num período de oito anos como um resultado muito aquém do necessário para promover uma transformação social.

Quadro 8 – Distribuição da Oferta de EPT²⁵

Regionais	Municípios	% PIA-AC	% FIC-AC	% HT-AC	% PIA-M ATENVIDA
BAIXO ACRE	Acrelândia	1,7	0,4	1,8	2,6
	Bujari	1,3	0,4	0,0	1,5
	Plácido de Castro	2,4	0,9	1,9	2,8
	Porto Acre	1,7	0,9	1,9	3,7
	Rio Branco	49,1	56,4	60,3	6,7
	Senador Guiomard	3,0	0,4	2,4	1,7
ALTO ACRE	Assis Brasil	0,7	0,2	0,5	1,9
	Brasiléia	2,6	1,3	3,5	4,1
	Capixaba	1,1	0,8	1,3	5,0
	Epitaciolândia	2,1	0,5	0,0	1,0
	Xapuri	1,9	0,8	0,5	2,2
JURUÁ	Cruzeiro do Sul	12,2	25,9	11,1	10,4
	Mâncio Lima	1,8	1,9	1,1	5,5
	Marechal Thaumaturgo	1,0	0,3	1,2	3,2
	Porto Walter	0,6	0,0	0,5	1,3
	Rodrigues Alves	1,3	1,4	0,0	4,8
TARAUACÁ- ENVIRA	Feijó	5,3	3,3	2,2	3,3
	Jordão	0,5	0,3	0,8	5,1
	Tarauacá	3,9	3,8	1,3	4,7
PURUS	Manoel Urbano	1,0	0,3	2,0	4,1
	Sena Madureira	4,6	0,1	4,3	1,5
	Santa Rosa do Purus	0,4	0,1	1,4	5,7

% PIA-AC: percentual da população em idade ativa (PIA) do Acre residente no município; % FIC-AC: percentual da oferta de Formação Inicial e Continuada do Estado executada no município; % HT-AC: percentual da oferta de Habilitação Técnica do Estado executada no município; % PIA-M ATENVIDA: percentual da população em idade ativa do município beneficiada por cursos de qualificação profissional ao longo do oitênio.

²⁵ Dados de 2007. (Fonte: PEP 2009-2016)

A partir do cruzamento dos dados do IBGE/PNAD com uma análise da estrutura etária da população acreana (dados do Ministério da Saúde - 2007), foi possível estimar o percentual de pessoas na situação de pobreza e em idade economicamente ativa em aproximadamente 190.000 pessoas. Os resultados obtidos pelos projetos de Educação Profissional vinculados aos Programas de Inclusão Social atenderam a aproximadamente 8% dessa população em um período de 8 anos. Adicionalmente, a distribuição espacial da oferta nos municípios, em especial Rio Branco e Cruzeiro do Sul, faz permanecer excluída as populações em situação de pobreza nos municípios mais isolados, que são justamente aqueles com menores índices de Desenvolvimento Humano e de Desenvolvimento Infantil.

A oferta de Educação Profissional para o Setor Público foi a que chegou ao maior nível de interiorização, especialmente na modalidade de Habilitação Técnica e nas áreas de Saúde e Gestão. No entanto, como o setor detém a maioria absoluta da força de trabalho em todas as regionais do Estado, o resultado obtido pelas unidades descentralizadas do Instituto Dom Moacyr representa a qualificação de aproximadamente 10% dos servidores, o que evidencia a dimensão do desafio remanescente.

A Educação Profissional em comunidades indígenas obteve avanços significativos nos últimos três anos. A partir de um amplo diálogo com as lideranças das diversas etnias do Estado, construiu-se uma compreensão de que o projeto de qualificação indígena deveria ser iniciado pelo fortalecimento da organização comunitária e um diálogo intenso sobre o lugar social do trabalho entre os vários povos nativos do Acre.

A realização de cursos de Gestão Cooperativista em diversas Terras Indígenas no Vale do Juruá e na regional Tarauacá- Envira, inclusive com intercâmbios de educandos entre diferentes aldeias e etnias, e a formação de Gestores de Projetos Indígenas de todo o Estado na Escola da Floresta, fortaleceram o projeto de implantação da rede de cooperativismo indígena e também introduziu aos educadores a problemática do bilinguismo e do relativismo cultural no contexto da Educação Profissional. Nesse contexto, o aumento do número de escolas indígenas observado nos últimos cinco anos apresenta uma oportunidade estratégica para a capilarização da Educação Profissional Indígena.

No que concerne à Educação Rural os avanços também foram significativos. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional Nº 9394/96 – LDBN, no seu Artigo 28 define que:

Na oferta da educação básica para a população rural, os sistemas de ensino promoverão as adaptações necessárias à sua adequação às peculiaridades da vida rural e de cada região, especialmente: I) conteúdos curriculares e metodologias apropriadas às reais necessidades e interesses dos alunos da zona rural; II) organização escolar própria, incluindo adequação do calendário escolar às fases do ciclo agrícola e às condições climáticas; III) adequação à natureza do trabalho na zona rural.

No Acre, a educação rural tem atendido ao que dispõe a Lei e o Conselho Estadual de Educação, através do Parecer Nº 25/2002 “Dispõe sobre as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica no Meio Rural face ao artigo 23, § 2º e 28 da LDB Nº 9394 de 20 de dezembro de 1996, as Leis 9.424/96, 10.172/01 e a Resolução CNE/CEB Nº 01 de 03/04/2002”.

Assim, com base no que estabelece a Legislação Nacional e Estadual, a SEE/AC tem ampliado o acesso e a permanência do aluno ao ensino rural e, de acordo com informações contidas no Projeto “*Uma Experiência Pedagógica em busca da possível Escola Unitária*”, elaborado pela Gerência do Ensino Rural e Gerência do Ensino Médio da SEE:

(...) até o ano 2000, a oferta de educação básica nas comunidades rurais acreanas se limitava ao ensino das quatro séries iniciais do ensino fundamental. Este era apenas um dos indicadores da dramática situação vivida pelas populações rurais do Acre e uma das principais razões da redução progressiva da população rural, que via nas áreas urbanas das cidades a única possibilidade de acesso às condições mínimas de sobrevivência. Com o slogan de Governo da Floresta, a gestão do Governador Jorge Viana instituiu a partir de 2000, no Acre, um novo paradigma de desenvolvimento, tendo a floresta como foco estratégico das políticas públicas e a defesa da sustentabilidade sócio-ambiental como matriz basilar a direcionar ações e investimentos que se materializaram nos dois mandatos a frente do Governo Estadual. A oferta de Ensino Médio, então limitada às cidades mais próximas da capital, foi estendida aos vinte e dois municípios do Estado, tendo como uma das estratégias o Programa de formação professores, que ampliou a formação precária que ameaçava a continuidade de estudos dos alunos que concluíam o ensino fundamental, sem condições de prosseguimento. Tudo isso ocorria mesmo na zona urbana da grande maioria dos municípios acreanos mais distantes da capital. Já nas comunidades rurais os problemas eram bem maiores: além da maioria dos

professores com formação apenas de ensino fundamental, o número de escolas era insuficiente e as poucas escolas disponíveis estavam concentradas em torno dos municípios mais próximos das maiores cidades e

88

localizadas nos arredores da zona urbana e, ainda assim, funcionavam sem as mínimas condições de infra-estrutura necessária. Além das dificuldades de acesso à escola, as comunidades rurais ainda sofriam com a ausência de ramais em condições para o escoamento do pouco que se produzia; havia baixa disponibilidade de crédito, que resultava dos mesmos fatores que inibiam a capacidade produtiva das famílias.

Conhecedora desta realidade a SEE/AC buscou formas de atendimento às comunidades rurais e uma oportunidade que se enxergou foi o Projeto *Asas da Florestania* que possibilitou a ampliação da oferta do ensino de 5ª a 8ª série nas comunidades rurais de difícil acesso. Novo esforço foi empreendido pela SEE/AC no sentido de oferecer o Ensino Médio como forma de continuidade dos estudos e, essa experiência evidenciou a necessidade de qualificação para o trabalho, sobretudo como uma estratégia de autonomia e empoderamento das comunidades rurais com o fortalecimento dos arranjos produtivos locais.

Assim, a Secretaria de Estado de Educação demandou a oferta de Cursos de curta duração (Formação Inicial e Continuada de Trabalhadores) como parte dos Projetos Complementares dentro do Projeto *Asas da Florestania*. É nesse contexto que se desenvolve a profissionalização de alunos do Ensino Médio Rural, em uma parceria entre Secretaria de Estado de Educação e o Instituto Estadual Dom Moacyr, que articulou as políticas de Educação Básica e Educação Profissional e Tecnológica nas comunidades de difícil acesso do Acre.

O Projeto supracitado é um exemplo de que o sistema educacional público necessita de capilaridade em sua oferta, de forma a atingir os diferentes públicos que compõem o território. No caso da Amazônia, essa capilaridade é requerida pelos desafios e oportunidades hoje postos para o desenvolvimento da Educação Profissional nas diferentes contextos regionais: ramais, comunidades florestais, terras indígenas, comunidades ribeirinhas. Enfim, a capilaridade somente é possível se houver esforço para imprimir transversalidade à política de EPT, que possa garantir que onde haja uma escola pública, seja ofertada a Educação Básica e também a Educação para o Trabalho (independente da modalidade entre os níveis: subsequente, concomitante ou integrada).

Nesse contexto, a Educação Profissional nas áreas rurais apresenta peculiaridades bem distintas, devido às características locais que, dentre outras variáveis, compreendem: diversidades em relação à idade, série, número de estudantes em sala, homogeneidade na faixa etária do público alvo, distanciamento entre escola e residência, estrutura física e infraestrutura inadequadas para a realização da formação, entre outras; este cenário manifesta a necessidade de adequar à formação profissional as demandas existentes na região, preservando-se a cultura local e promovendo-se a valorização da vocação produtiva da região. Assim, tem-se como desafio, a necessidade de se propiciar aos jovens e adultos das diferentes comunidades rurais as ferramentas e conhecimentos que lhes possibilitem a promoção da melhoria da qualidade de vida familiar e da comunidade, despertando-se para a busca de formação profissional que provoque mudanças na atividade produtiva, identificando-se no cenário existente os insumos que signifiquem oportunidades de negócio e geração de renda, garantindo a permanência e sustentabilidade local.

Nesse sentido, além da interface com a política educacional, torna-se preponderante a interface da política de EPT com as diversas ações que compõem a política estadual de Geração de Emprego e Renda. Como experiência mais recente e significativa, o Acre tem desenvolvido desde o ano de 2011, uma importante articulação entre a profissionalização e a Geração de Renda, através da Secretaria de Estado de Pequenos Negócios – SEPN.

Criada em 2011, esta Secretaria é responsável por fomentar pequenos negócios em todos os municípios do Estado, em consonância com as ações previstas no Plano de Governo 2011-2014 (Quadro 9).

Quadro 9 – Plano de Governo 2011-2014

Eixo Estratégico	Área de resultado	Programas
Desenvolvimento Social	Inclusão Sócio Produtiva, Proteção Social, Cidadania e Direitos Humanos	Programa de Inclusão Social, Atendimento aos Segmentos Vulneráveis e Direitos Humanos
	Cultura	Programa de Valorização da Cultura
	Política Para as Mulheres	Programa de Proteção e Valorização da Mulher
	Esporte e Lazer	Programa de Esporte e Lazer
	Juventude	Programa de Aperfeiçoamento e Desenvolvimento Social para a Juventude (PROGRIDA)
	Povos Indígenas	Programa de Atenção aos Povos Indígenas
Economia Sustentável	Desenvolvimento Económico	Programa de Industrialização
		Programa de Desenvolvimento das Cadeias Produtivas nas Zonas Especiais de Produção
	Meio Ambiente	Programa de Economia de Baixo Carbono
		Programa de Gestão Ambiental
Educação, Saúde e Segurança Pública	Educação	Programa de Promoção da Educação de Qualidade
		Programa Estadual de Educação para o Trabalho
	Segurança	Programa de Prevenção e Repressão Qualificada da Violência e da Criminalidade
	Saúde	Programa de Promoção da Saúde

Fonte: Plano de Governo Acre 2011-2014

A estratégia de incentivar o empreendedorismo por meio de pequenos negócios derivou da própria configuração geográfica e social do Estado e tem mostrado resultados significativos, especialmente no que se refere à transversalidade desta política em todas as áreas e setores governamentais: produção, comércio, educação, juventude, povos indígenas e, claro, Educação para o Trabalho. Neste caso, a profissionalização é o ponto de partida do “pequeno negócio”, que consiste na preparação do empreendedor e financiamento do micro empreendimento, até o término da incubação e operação do negócio – que é o encerramento do processo – como parte da política de Geração de Emprego e Renda, tanto em áreas rurais quanto urbanas.

Com o objetivo de refletir sobre essas e outras condicionantes inerentes à implementação da política de EPT no Acre, bem como empreender esforços no sentido de alcançar resultados efetivos para a área, foram realizados dois Encontros Estaduais de Educação Profissional e Tecnológica, sendo o primeiro em 2005 (sob a liderança da então Gerência de Educação Profissional – GEPRO), e o segundo, em 2011 (sob liderança do

Instituto Dom Moacyr). Do primeiro evento, resultou o documento intitulado “Proposta de Criação do Fórum Permanente de Educação Profissional”.

91

Cita o Documento em seu Capítulo I:

O Fórum Permanente de Educação Profissional é um espaço de âmbito Estadual, aberto a discussões e ao aprofundamento da reflexão, ao debate democrático de ideias, à formulação de propostas, à troca livre de experiências e à articulação para ações eficazes, das entidades governamentais, não-governamentais e movimentos da sociedade civil que estão empenhados na construção de uma Educação Profissional de qualidade, sem distinções religiosas, raciais, ideológicas ou partidárias.

Entre os objetivos do Fórum, descreve o capítulo II:

- Incentivar a integração com entidades públicas e privadas, organizações não-governamentais e organizações da sociedade civil de interesse público, nacionais e internacionais, com o objetivo de conhecer suas demandas e de fortalecer a política pública de Educação Profissional, unificando as ações de desenvolvimento na área;
- Indicar a escala de prioridades quando da execução dos projetos embasados no resultado da pesquisa de demanda;
- Monitorar, incentivar e avaliar a execução das ações e programas inerentes à Política de Educação Profissional no Estado do Acre.

O documento acima demonstra que o Acre, desde 2005, caminha no sentido de desenvolver a um sistema de governança para a Educação Profissional no Estado. A partir do momento em que, cumprindo a atribuição prevista no seu decreto de criação, o IDM reúne todos os atores para o debate em torno dos caminhos da EPT, constituindo a partir disso uma proposta de Fórum não apenas consultivo, mas também deliberativo – indicando, inclusive, escala de prioridades nas ações de EPT, então, visualiza-se o embrião da governança.

O Fórum, apesar de criado, somente foi constituído e começou a atuar em 2011, ano do Segundo Encontro de Educação Profissional. Na oportunidade, foram convidados os Conselhos de Classe, Sindicatos e representantes da sociedade civil, como a UNE – União Nacional dos Estudantes. Na oportunidade, todas as instituições presentes assinaram um termo de adesão ao Fórum. O Sistema S aderiu em peso, sendo importante parceiro desde o primeiro evento, liderando diversas palestras e salas temáticas. Curiosamente, o IFAC não se fez presente no Segundo Encontro (no primeiro não estava ainda constituído), tampouco assinou o termo de adesão, posteriormente.

Em 2012, após mudança de gestão no Instituto Dom Moacyr, o Fórum não foi mais convocado para reuniões, mesmo em face de programas de grande envergadura e investimentos, como o PRONATEC. No entanto, a prerrogativa legal que atribui ao IDM a condução da política de EPT no Estado, permanece inalterado, cabendo a esta instituição, a convocatória do Fórum ou de um Terceiro Encontro de Educação Profissional.

Assim, sob o prisma da legislação, no que concerne à articulação entre as instituições, pode-se afirmar que esta é frágil, pois o único espaço legitimado para uma discussão sobre os temas correlatos à política de EPT não tem funcionado regularmente. Já no que se refere à transversalidade, a política de EPT possui um vasto acervo de parcerias com as demais políticas estaduais, especialmente, com a política educacional e de geração de emprego e renda. Sobre a correlação destas primeiras evidências com as hipóteses, a configuração já começa a ser desenhada, mostrando a confirmação da primeira e a refutação da segunda. Contudo, é necessário agregar os demais dados (a partir das entrevistas) e verificar se estes corroboram ou não com esta configuração preliminar.

4.4 AS INSTITUIÇÕES GESTORAS

4.4.1 Instituto Estadual de Desenvolvimento da Educação Profissional Dom Moacyr – IDM

Desde a decisão política de implementar uma instância gestora autônoma para a Educação Profissional no Governo do Estado do Acre, em 1999, o IDM passou por um longo período de estruturação jurídica, evolução organizacional e construção de sua identidade institucional. Esse processo foi caracterizado, sobretudo, pela participação da sociedade civil organizada nos principais momentos de tomada de decisões estratégicas e na constituição dos seus referenciais político-pedagógicos.

No Acre, o Instituto Estadual de Desenvolvimento da Educação Profissional Dom Moacyr – IDM, enquanto entidade autárquica estadual, é responsável pela formulação e implementação do Plano Estadual de Educação Profissional no Estando, tendo autonomia administrativa, financeira e pedagógica²⁶. O Instituto Estadual de Desenvolvimento da Educação Profissional Dom Moacyr foi criado por meio da Lei Estadual nº 1.695, de 21 de dezembro de 2005.

A criação do Instituto Dom Moacyr representou a reafirmação do novo paradigma na educação profissional estabelecido no Acre, pois consolidou o papel institucional do órgão gestor no âmbito do Governo do Estado, garantindo uma maior representatividade e ampliando as possibilidades de interação interinstitucional e a integração com as políticas públicas e projetos desenvolvidos pela iniciativa privada, principalmente no que se refere à capacidade de captação de recursos para o fortalecimento e expansão da Rede Estadual de Centros de Educação Profissional.

Em 2007, a partir das orientações do então governador do Acre, Arnóbio Marques, o Instituto Dom Moacyr elaborou o seu Planejamento Estratégico, para o período 2007-2010, o qual, além de desenhar objetivos estratégicos focados no atendimento das necessidades das comunidades do Acre, especialmente à população de baixa renda, posicionou a instituição de modo transversal no âmbito do Governo, a partir da identificação de demandas de educação profissional no desenvolvimento das políticas das secretarias setoriais.

Para atender as constantes demandas, o instituto dispõe de Centros de Educação Profissional (CPE's), com atuação em diversas áreas. As unidades que oferecem cursos de Nível Técnico e de Formação Inicial e Continuada (cursos de curta duração que os de nível técnico) e estão localizadas nos municípios de Rio Branco, Cruzeiro do Sul, Plácido de Castro e Xapuri. Com o plano de expansão da rede, há a perspectiva de criação de mais quatro CEP's, ampliando a interiorização das ações de EPT (Brasileia, Feijó, Senador Guimard e Porto Acre). Recentemente, foram criados outros dois CEP's, na forma de incubadoras. Assim, compõem a rede IDM:

²⁶ Disponível em www.ac.gov.br/idm

- Centro de Educação Profissional e Tecnológica em Serviços Campos Pereira.
- Centro de Educação Profissional e Tecnológica Roberval Cardoso.
- Escola Técnica em Saúde Maria Moreira da Rocha.
- Centro de Educação Profissional e Tecnológica do Juruá – Ceflora.
- Centro de Educação Profissional e Tecnológica João de Deus.
- Centro de Educação Profissional e Tecnológica de Gastronomia e Hospitalidade. (novo)
- O Centro de Educação Profissional e Tecnológica de Design (processo final de incubação na central IDM).

O Instituto Dom Moacyr não dispõe ainda de Unidade Móvel, apesar de atender à demanda de educação profissional em locais de difícil acesso, como comunidades rurais, ribeirinhas e povos indígenas.

A oferta de EPT pela rede IDM é gerada a partir de pesquisas de demandas e tem como público-alvo prioritário os beneficiários dos programas sociais cadastrados no Cad-Único, trabalhadores atendidos pelas secretarias setoriais do governo e estudantes de ensino médio da rede pública de ensino. Os Planos de Curso são construídos com a participação de diversos atores: gestores, mediadores de aprendizagem, técnicos e comunidade. A participação é efetivada por meio de oficinas e audiências públicas.

Muitas são as parcerias firmadas e convênios firmados para a execução de programas e projetos governamentais, dentre os quais, destacam-se:

- Em âmbito Nacional: PRONATEC, Brasil Profissionalizado, e-TEC (Convênios com o MEC); Plano Setorial de Qualificação/ PLANSEQ e Projovem Trabalhador (convênios com Ministério do Trabalho e Emprego); Programa de Formação dos Profissionais em Saúde/PROFAPS e Programa de Educação Permanente em Saúde/PEP (convênios com Ministério da Saúde).

- Em âmbito Estadual: Formação para o Mundo do Trabalho, Proeja, Profucionário (convênios com Secretaria de Estado de Educação/SEE); Programa de Inclusão Sócio-Produtiva (Contrato com Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social).

Desde julho de 2012 o IDM aderiu ao PRONATEC para a oferta de cursos de formação técnica e profissional por meio do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico em Emprego (PRONATEC). Os cursos do PRONATEC constituem uma ação dos governos federal e do Estado do Acre, executada pelo Instituto Dom Moacyr e tem como parceiros: a Secretaria Estadual de Educação e Esporte (SEE), Secretaria de Pequenos Negócios (SEPN) Secretaria de Estado e Desenvolvimento Florestal da Indústria e do Comércio e dos Serviços Sustentáveis (SEDENS), Centros de Referência e Assistência Social (CRAS) e as prefeituras locais. Desde sua criação, em dezembro de 2005, a rede IDM já ofertou mais de 50 mil vagas para jovens e adultos em todos os municípios do Estado. A meta para 2013 é atingir 20 mil vagas, em apenas um ano.

4.4.2 Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre – IFAC

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre – IFAC²⁷ integra a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, composta de 38 institutos no país, mais de 400 unidades organizadas, oferecendo ensino gratuito do médio ao pós-doutorado. Compõe a estrutura de ações do Instituto: o Ensino, a Pesquisa e a Extensão.

Segundo o Estatuto da instituição, publicado no DOU de 8/09/2009:

2º. O Instituto Federal do Acre é uma instituição de educação superior, básica e profissional, pluricurricular e multicampi, especializada na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos com sua prática pedagógica.

²⁷ Fonte: página institucional – www.ifac.edu.br/histórico

Em 2007, com a proposta embrionária de expansão da rede federal o presidente Luiz Inácio Lula da Silva autorizou a implantação de uma Escola Técnica Federal do Acre. Os primeiros estudos e direcionamentos para a entidade foram traçados pelo então Centro Federal de Educação Tecnológica do Amazonas - CEFET/AM, conforme autorização das portarias nº1065 de 13/11/2007 e nº 1201 de 12/12/2007. O diretor pro tempore da então ETFAC foi o Professor José Carlos Nunes de Mello, nomeador pelo MEC para a função.

No entanto, somente 29 de dezembro de 2008 o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre - IFAC foi criado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva que sancionou a Lei 11.892. No ano seguinte, a Portaria do MEC nº1.192 de 17 de dezembro de 2009 nomeou o administrador Elias Oliveira como reitor *pró-tempore* do IFAC. O início acadêmico do IFAC deu-se em julho de 2010 com aproximadamente 350 alunos e a oferta de nove cursos com ênfase em: Recursos Naturais e Meio Ambiente, Saúde e Segurança.

Em 19 de novembro de 2010, pela Portaria nº 11.337, foi nomeado o novo reitor *pró-tempore* do IFAC, Prof. Dr. Marcelo Minghelli. Nesse período, o número de docentes passou de 180 para 390 e o de técnicos de 77 para 211 profissionais, distribuídos em 3 Campus. No dia 22 de agosto, a presidente Dilma Rousseff anunciou a criação de mais uma unidade do IFAC, o Campus Tarauacá. No segundo semestre de 2011, o IFAC registrara 1.063 alunos matriculados.

Em 20 de agosto de 2012, assumiu a reitoria do IFAC o Prof. Msc. Breno Carillo Silveira, servidor concursado desde 2009. Foi também nomeado como reitor *pró-tempore*, uma vez que o IFAC ainda não realiza eleições para a gestão do órgão. Atualmente, o IFAC conta com quatro Campi implantados, os quais estão localizados nos municípios de: Rio Branco, Cruzeiro do Sul, Xapuri e Sena Madureira. Até o ano de 2014 está prevista implantação de mais três Campi, sendo um na capital (Cidade do Povo) e dois no interior do Estado (Tarauacá e Brasiléia).

No ano de 2011 o IFAC passou a ofertar o EMI – Ensino Médio Integrado. Em abril de 2013, o IFAC aderiu ao PRONATEC, com a proposta de ofertar 2.345 vagas em cursos técnicos nos municípios de Cruzeiro do Sul, Rodrigues Alves, Mâncio Lima, Tarauacá e Feijó. Com exceção de Cruzeiro do Sul, onde o IFAC possui Campus implantado, nos demais municípios os cursos acontecerão em parceria com os núcleos da Secretaria de Estado de Educação. Ainda em 2013, o IFAC adquiriu sua primeira Unidade Móvel (de processamento de pescado), a qual foi alocada no município de Cruzeiro do Sul, para atender à demanda de formação profissional no setor.

4.4.3 Os Serviços Nacionais de Aprendizagem (SENAI/AC, SENAC/AC, SENAR/AC)

A constituição do chamado Sistema “S” ocorreu no ano de 1940. Este sistema, composto pelos Serviços Nacionais de Aprendizagem relacionados principalmente à indústria e ao comércio (SENAI e SENAC), iniciou suas atividades educacionais objetivando atender a demandas específicas do setor empresarial. O Sistema “S” nasce na esfera pública, criado por meio de Decreto-lei que impôs ao empresariado uma contribuição compulsória à sua manutenção. Apesar de ter sido constituída pelo poder público, as instituições que compõem o Sistema S são classificadas como Entidades Paraestatais, ou seja, são entes privados que não integram a Administração Direta ou a Administração Indireta, colaboram com o Estado no desempenho de atividades de interesse público, de natureza não lucrativa.

Onze organizações formam o Sistema “S”, entre as quais, estão os Serviços de Aprendizagem, os quais são responsáveis por realizar a formação profissional dos trabalhadores dos (e para) os setores produtivos. A saber:

- SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial) – responsável pela educação profissional e aprendizagem industrial, além da prestação de serviços de assistência técnica e tecnológica às empresas industriais.
- SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial) – responsável pela educação profissional para trabalhadores do setor de comércio e serviços.

- SENAR (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural) – responsável pela educação profissional para trabalhadores rurais.
- SENAT (Serviço Nacional de Aprendizagem em Transportes) – responsável pela educação profissional para trabalhadores do setor de transportes.

Considerando que o setor de transportes não tem representatividade significativa no Estado e tampouco comprometeria o resultado da pesquisa, o estudo considerou, para a coleta de dados e entrevistas, a análise de apenas três Serviços de Aprendizagem: SENAI, SENAC e SENAR, cujas trajetórias institucionais apresentam importantes interfaces com a política estadual de Educação Profissional.

Há mais de 30 anos o Sistema “S” contribui com o desenvolvimento sócio-econômico do Estado através da qualificação profissional dos trabalhadores da indústria, comércio, serviços, atividades rurais e dos transportes, ajustando permanentemente suas ações para atender ao perfil profissional requerido pelo mercado de trabalho e em consonância com a legislação profissional. As instituições têm seu campo de atuação delimitado, atuando de forma independente, com estrutura de funcionamento próprio, conforme apresentaremos a seguir.

O **SENAC/AC** atua no Estado desde 1977. Em sua trajetória, deixou como marca registrada o pioneirismo quanto à oferta de cursos profissionalizantes. A qualificação profissional do SENAC é histórica e contextualizada. Desta forma, as concepções pedagógicas adotadas pela instituição também mudaram, migrando do tecnicismo, onde a qualificação profissional era focada no “saber fazer”, para o construtivismo, que valoriza além do “saber fazer” o “saber ser”. Assim, a educação profissional do SENAC procura assegurar ao profissional a sua laboralidade, para que este possa não somente galgar a inserção, mas também a permanência na vida produtiva, munindo-o dos fundamentos tecnológicos e das habilidades técnicas necessárias ao exercício das profissões.

O SENAC/AC possui dois centros fixos: um em Rio Branco (sede) e um Núcleo em Cruzeiro do Sul. Nos demais municípios, a oferta é realizada através de parcerias com as Prefeituras. A oferta ocorre nos seguintes níveis educacionais: aprendizagem, capacitação, aperfeiçoamento, programas compensatórios, qualificação técnica, habilitação técnica de Nível Médio e especialização²⁸.

O SENAC/AC desenvolve também ações inclusivas através de parcerias, dentre as quais destacam-se: Programa de Aprendizagem²⁹; Programa Nacional de Primeiro Emprego (PNPE); Soldado Cidadão; Programa Educando para a Cidadania; cursos do PLANTEQ; Inclusão Digital e Programa Reeducando (penas alternativas).

No que concerne às modalidades operativas, o SENAC/AC dispõe:

- CFP – Centro de Formação Profissional: escola com ambientes pedagógicos devidamente equipados (laboratório de enfermagem, informática, idiomas, entre outros);
- UM – Unidades Móveis: carreta móvel equipada com um salão de beleza que se desloca tanto para a periferia de Rio Branco quanto para as cidades do interior, ofertando cursos na área de beleza e estética;
- EaD – Educação à Distância: cursos oferecidos fora do ambiente tradicional da sala de aula, com aprendizagem via internet.

O SENAI/AC foi implantado em 1975, e desde então, vem atuando de forma significativa para a construção e o fortalecimento da indústria no Estado. Sua atuação está ancorada nos seguintes pilares de sustentação: Educação Profissional e Difusão de Tecnologia. A oferta ocorre nos seguintes níveis educacionais: aprendizagem industrial, capacitação, aperfeiçoamento, programas compensatórios, qualificação técnica, habilitação técnica de Nível Médio, especialização (vinculado ao nível técnico) e pós-graduação.

²⁸ Cursos vinculados a uma habilitação técnica de nível médio, aprovados pelos respectivos sistemas de ensino e que constitui parte do itinerário formativo do técnico. Ex: instrumentador cirúrgico.

²⁹ Destinados a menores, entre 14 anos completos e dezoito incompletos, conforme a Lei nº 10.097/2000.

Atualmente, possui três unidades fixas e uma unidade móvel para a oferta de cursos, que são:

- CFP – Centro de Formação Profissional Cel. Aurton Furtado (Rio Branco);
- CETEMM – Centro de Tecnologia da Madeira e do Mobiliário (Rio Branco);
- CFP Irmão Scheng – Unidade em Cruzeiro do Sul.
- PAM-EP – Unidades Móveis.

O **SENAR/AC** atua no Acre desde 1994, organizando, administrando e executando no Estado, a formação profissional rural e a promoção social dos trabalhadores rurais e dos trabalhadores das agroindústrias, que desenvolvem atividades exclusivamente na produção primária de origem animal e vegetal.

A oferta ocorre mediante: a) cursos em parceria com a Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Acre – FETACRE, MTE, atendendo a jovens entre 16 e 24 anos, participantes do Programa de Consórcio da Juventude para o 1º Emprego; b) cursos em parceria com o Governo do Estado, para formação profissional e promoção dos reeducandos das penitenciárias acreanas; c) cursos em parceria com a Fundação Exército Brasileiro, com ênfase nos direitos e deveres do cidadão para a formação do soldado-cidadão; d) cursos realizados entre SENAR-Administração Central e Regional, para alfabetização de jovens e adultos na zona rural.

Na atual conjuntura da política nacional de EPT, o Sistema S retomou seu lugar de destaque, agora no centro do programa de maior evidência do Governo Federal, o PRONATEC. Desde a instituição do programa, o Sistema S foi incluído como ofertante e, no dia 1/04/2013, a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica - SETEC, vinculada ao Ministério da Educação, divulgou³⁰ que destinará R\$ 405 milhões a entidades do "Sistema S" para realização de cursos no âmbito do PRONATEC. Pela portaria publicada no Diário Oficial da União, o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) receberá R\$ 148,4 milhões; o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), R\$ 229,3 milhões; o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), R\$ 9,6 milhões; e o Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat), R\$ 17,7 milhões.

4.5 ENTREVISTA: O OLHAR DOS GESTORES ESTADUAIS

Para completar a tríade que sustenta a presente reflexão, após a delimitação do arcabouço teórico e a realização da análise documental, é chegada a hora de conhecer a percepção dos gestores estaduais acerca dos caminhos trilhados pela política de Educação Profissional e Tecnológica em âmbito nacional e quais os impactos desta para a região amazônica, em especial, para o Estado do Acre.

Esta abordagem visou, especificamente, apreender o olhar dos líderes das instituições gestoras da política de EPT no Acre (IDM, IFAC, SENAC, SENAI, SENAR) com vistas a obter elementos que permitam (conjuntamente à análise documental) discernir o nível de articulação existente entre as instituições, entre estas e a SETEC, e com os demais atores sociais; também buscou discernir o nível de transversalidade da política de EPT em relação às políticas públicas estaduais correlatas, a exemplo da Saúde, Educação Básica e Emprego e Renda.

Assim, a entrevista foi composta por oito perguntas subjetivas, as quais versaram, especialmente, sobre os espaços, instâncias, formas e estratégias presentes na condução da política de EPT, com vistas a analisar as duas variáveis que compõem as hipóteses (articulação e transversalidade). Foi considerado, obviamente, o aspecto político como forte influenciador das respostas e possível comprometimento dos dados, haja vista que dentre os gestores entrevistados, dois dos cargos são indicação política de governante estadual (Diretoria do IDM) e nacional (Reitoria do IFAC, que até o momento é pró-tempore, por não ter sido realizada eleição para o cargo). Por isso, considerando que parte dos cargos é “de confiança” do poder executivo, primou-se pelo sigilo da identidade dos entrevistados, a partir de agora identificados apenas como “gestor 1, 2, 3, 4, 5 e 6”.

³⁰ Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,mec-destina-recurso-ao-sistema-s-para-cursos-do-pronatec,1015657,0.htm>

A primeira questão abordou a percepção dos gestores acerca da condução da política de EPT em âmbito nacional. No geral, as respostas coincidiram, conferindo um grau elevado de confiança no destaque e visibilidade atribuídos a Educação Profissional e Tecnológica nos últimos tempos. É interessante a associação feita entre “condução” e “investimentos”, o que corrobora com a afirmativa acima. Conforme transcrição abaixo:

O governo federal tem investido fortemente na profissionalização de pessoas que estão em condições de vulnerabilidade social, especialmente agora, com PRONATEC. No último semestre, já foram ofertadas mais de sete mil vagas, abrangendo os 22 municípios do Estado. É gratificante fazer parte desse trabalho e acompanhar o resultado desse investimento que visa dar autonomia de renda às famílias, e contribuir para melhorar a vida das pessoas. É importante investir em educação profissional no sentido de potencializar as condições de oferta de cursos e ampliar a estrutura física para expandir cada vez mais a qualificação profissional, garantindo a inserção socioprodutiva das famílias acreanas. (Gestor 2)

“Sem dúvida, a política de Educação Profissional está de vento em popa! Prova disso foi a criação dos Institutos Federais, que ampliaram o acesso à Educação Profissional. No Acre, um investimento em educação como o IFAC, conquistado no Governo do Presidente Lula e que teve continuidade por parte da Presidenta Dilma, foi um investimento importantíssimo. O IFAC está colaborando para incluir socialmente milhares de acreanos, e em Rio Branco, está localizado em dois locais que possuem elevada densidade populacional. Dessa forma, irá contribuir para mudar a vida de muitas pessoas e para o desenvolvimento socioeconômico do município. (Gestor 3)

“Eu trabalho na educação há muitos anos e vi muitas coisas acontecerem, mas não pensei que chegaria o dia em que nós falaríamos: dinheiro não é problema para a educação profissional. O Acre já recebeu e executou R\$ 75 milhões para o setor e por isso está pronto para pleitear novos recursos. (Gestor 4)

“Posso dizer que hoje a Educação Profissional vive um momento ímpar. Nós, do setor empresarial, nascemos junto com a Educação Profissional e vemos como o investimento foi ampliado em todo o país. O Pronatec é de grande importância para a sociedade e para o Acre. É um programa que relaciona a formação educacional com a do trabalho, fortalecendo a escola pública e abrindo maiores perspectivas de aprendizagem para o estudante. Todos ganham com o PRONATEC: o governo, o setor empresarial e o povo que precisa de emprego e renda. (Gestor 5)

A associação verificada nas falas, entre o sucesso da *condução da política* e o *volume do investimento*, demonstrou que a percepção dos gestores no que se refere à condução da política de EPT está muito mais relacionada ao gigantesco investimento no PRONATEC e outros programas do que com a forma e estratégias de gestão, propriamente ditas. Nesse caso, parece natural, se considerado o fato de que, por exemplo, uma das instituições passou a existir a partir desse investimento e as demais, tiveram um significativo aumento no repasse financeiro com os governos de Lula e Dilma. No entanto, tal aspecto não retira o fato preocupante de que em nenhuma fala fora abordada a questão da condução como estratégias de gestão governamental.

A segunda questão abordou especificamente a opinião dos entrevistados sobre o contexto atual da EPT no Estado do Acre. Nesta pergunta, de caráter geral, as respostas também se assemelharam, com a predominância do discurso entusiasta oriundo do forte investimento na EPT.

O Acre tem uma das melhores experiências de educação profissional pública do Brasil e não é pretensão de nossa parte, é fato; o Acre possui reconhecimento nacional por isto. A ação do governo no campo da educação profissional é um trabalho comprometido com a população, principalmente com a população mais humilde. O Objetivo do governador Tião Viana é que, este ano, os projetos sejam intensificados ainda mais, chegando a todos os municípios do Estado e a um número maior de pessoas. Os indicadores mostram que o Acre apresentou um grande desenvolvimento na Educação, em todos os níveis: Básica, Profissional e de Ensino Fundamental e Médio. Com certeza, com o PRONATEC, haverá ainda mais oportunidades aos jovens e trabalhadores. (Gestor 1)

Vivemos um momento muito especial na história da Educação Profissional no Acre; No parque industrial que está sendo consolidado, são mil vagas, mil postos de trabalho. Por toda a parte, em todos os setores, o Acre está se desenvolvendo. A indústria do peixe tem a meta de gerar R\$ 1 bilhão por ano de receita. É um salto incrível! O manejo florestal, que rende hoje R\$ 500 milhões por ano e vai passar a render R\$ 1,5 bilhão em 2014. Esse desenvolvimento abrirá novos postos de trabalho e demandará cada vez mais profissionais. Em Tarauacá, por exemplo, a indústria de laminados vai empregar 1.100 jovens e a de Cruzeiro do Sul, vai gerar 800 empregos somente na área da madeira. Essa é uma grande oportunidade e nos dá muita esperança. A educação profissional é a chave que abrirá as portas de um futuro melhor para milhares de jovens que vão ocupar esses espaços. (Gestor 2)

Estamos ainda em processo de implantação da nossa rede. Iniciamos de fato em 2009, e ainda estamos implantando nossas unidades, em Rio Branco e também no interior. Na capital acabamos e construir o Campus Rio Branco, mas ainda falta a unidade da Baixada do Sol. Quando as duas estiverem em pleno funcionamento, teremos uma capacidade de atendimento de 5.000 alunos, com oferta de cursos de forma perene. Nossa meta de oferta é de 10.000 vagas de cursos do PRONATEC em todo o Estado. Com a ajuda da prefeitura e do Governo do Estado, temos a possibilidade de expandir essa oferta. O PRONATEC é um grande programa e tem muitas vantagens, uma delas é que irá proporcionar rápida formação e inserção no mundo do trabalho, além de colaborar com a redistribuição de renda, por meio do auxílio estudantil, que são as bolsas que são pagas aos alunos. (Gestor 3)

Conforme observado, nas duas primeiras perguntas, de caráter mais abrangente, predominou o entusiasmo da perspectiva do PRONATEC, como “prova de sucesso” da política de EPT tanto em âmbito nacional, quanto estadual. Já nas perguntas seguintes, nas quais os temas focaram nos pontos específicos da análise, as respostas passaram a apresentar discordâncias.

A terceira pergunta questionou o nível de articulação entre as instituições públicas de EPT (institutos federais, escolas técnicas e sistema S) no Estado, pedindo que os entrevistados atribuíssem o nível dessa articulação (elevado, razoável ou baixo). Entre os entrevistados, três consideraram razoável o nível de articulação e 2 consideraram baixo e um apenas considerou elevado. Assim, conforme esquema da pesquisa (Apêndice A), o grau de articulação³¹ pode ser considerado como frágil, uma vez que a referida articulação é justificada como parcerias informais ou intencionais, sendo poucos os espaços e instrumentos legitimados para tal, como demonstrou a análise documental. Abaixo, trechos das falas dos entrevistados que demonstram essa fragilidade:

Apesar dos avanços, a articulação ainda é baixa. As instituições não conversam, não dialogam. E isso porque cada uma está preocupada com as próprias metas, que são gigantescas. Precisamos melhorar nossas posturas gerenciais, organizacionais, de gestão, pois muitas instituições ainda ofertam uma formação descontextualizada da realidade. (Gestor 1)

³¹ Entre: Satisfatório, frágil e inexistente.

Parcerias são importantes. Temos total interesse em firmar parcerias, estreitar relações e proporcionar uma elevação de oferta de vagas para o povo de Rio Branco. Estamos vivendo um novo momento da economia acreana, e precisamos de profissionais capacitados para tal. (Gestor 3)

Aqui no Acre as instituições são parceiras. Já tivemos vários trabalhos realizados com o Estado. Também fazemos parte do Fórum Estadual de Educação Profissional. Agora em agosto foi realizado o Encontro Estadual de Educação Profissional, e foi bem interessante. (...) Eu diria, então, que é elevado. (Gestor 4)

Eu considero baixo. Como somos poucos, poderíamos conversar mais, tem mais ações em conjunto. Me refiro ao governo. No caso do S, as competências são bem distintas, mas estamos interligados. Então, penso que deveríamos ter maior articulação com as instituições públicas, como o IFAC e o IDM. (Gestor 5)

A mesma questão, em um subtópico, perguntou-se sobre a importância da articulação. No subtópico seguinte, questionou-se os possíveis motivos que impediriam essa articulação entre as instituições. Como possíveis motivos, destacaram-se: competências distintas; volume de trabalho e não utilização dos espaços disponíveis – nesse caso, o espaço disponível citado é o Fórum Estadual de EPT, única instância estadual. Abaixo, trecho das falas dos entrevistados:

Quando criamos o Fórum Estadual [de EPT] em 2011, a ideia era chamar as outras instituições para essa parceria, é criar um ambiente de diálogo, construção coletiva e ação coordenada, de modo que juntos poderíamos ampliar o investimento público e privado na educação para o trabalho no Acre. Porque entendemos que isso é condição básica para que o Estado cresça. Mas, o Fórum é apenas um espaço, e de nada vale se as instituições não se esforçam para trabalhar em conjunto. São as instituições que fazem o Fórum valer a pena. Se há desinteresse, o Fórum não tem razão de existir. (Gestor 1)

[A articulação entre as instituições] é importantíssima. E nós primamos por uma política participativa. Temos nos esforçado para envolver as demais instituições. Agora, o PRONATEC nos uniu. Estamos todos em torno do mesmo objetivo. (...) Temos parcerias com diversas ONG's, inclusive internacionais (...) Iremos criar um calendário de reuniões ordinárias para o Fórum Estadual de Educação Profissional. Temos muito trabalho a fazer e o tempo corre contra nós. (Gestor 2)

Eu considero que a articulação é razoável, pois as instituições realizam suas atividades dentro das suas atribuições, de suas possibilidades. E creio que não haveria qualquer impedimento para parcerias. O que ocorre hoje é que todas as instituições receberam recursos e estão assoberbadas de trabalho, e cada uma tem metas a cumprir. Nós estamos ocupados agora com o Bolsa Formação, temos uma meta altíssima. Acho que as outras instituições também estão assim, pelo menos é o que vejo nos jornais. Mas não creio que seja um trabalho desarticulado, pois cada uma tenta fazer da melhor forma possível o que precisa fazer e quando for preciso, trabalharemos juntos sim, sem dúvida! (Gestor 5)

A questão nº 4 perguntou aos entrevistados, se as respectivas instituições por eles lideradas participavam de algum espaço de articulação interinstitucional, em âmbito estadual. A pergunta teve como objetivo conciliar a percepção dos gestores aos dados levantados na análise documental, que apontou existir somente um espaço de articulação, em âmbito estadual, que atualmente está inativo. Todos os gestores responderam afirmativamente, citando o Fórum Estadual de Educação Profissional e Tecnológica. Na mesma questão, embora todos tenham respondido afirmativamente, fora perguntado sobre a inatividade do fórum e possíveis prejuízos que isso causaria. Dentre os gestores, um deles não admitiu que o Fórum estava inativo, apenas, referiu-se como “sem reuniões no momento”. Entre os principais prejuízos, foram citados: alta concentração de investimentos em poucas áreas; desconhecimento do trabalho desenvolvidos pelas demais instituições. Um dos entrevistados afirmou que não haveria prejuízo concreto, apenas o resultado poderia ser melhor.

A seguir, trechos das falas dos gestores sobre a questão nº4:

O principal prejuízo dessa desarticulação é a sobreposição de ações. Como por exemplo, o que aconteceu com Tarauacá, em que o Governo Federal autorizou a construção de duas unidades imensas, uma estadual e uma federa, em um município minúsculo. Isso foi inobservância, descuido mesmo. O Fórum poderia orientar investimentos, evitando que equívocos como este ocorram. Também o Fórum tem a capacidade de distribuir o atendimento no Estado todo, de acordo com a capacidade de cada instituição. Assim, nenhuma regional ficaria descoberta e o atendimento seria bem mais efetivo. Seria fantástico atingir esse grau de articulação. Isso é alta gestão. (Gestor 1)

Participamos, ou melhor, lideramos o Fórum Estadual de Educação Profissional. Ele não está inativo, apenas precisamos organizar um cronograma de reuniões ordinárias, e faremos isso em breve. Creio que prejuízos não há, pois todas as instituições continuarão a fazer os seus trabalhos, com ou sem Fórum. Somente o resultado talvez seria melhor, com mais parcerias. (Gestor 2)

Sempre participamos ativamente de todas as ações da Educação Profissional no Acre. Participamos do Primeiro Encontro de Educação Profissional, do Segundo também. Somos membros do Fórum Estadual. Faz tempo que não somos chamados para uma reunião, mas estamos aqui para contribuir no que for necessário. (...) Bom, o prejuízo seria o desconhecimento do trabalho das outras instituições. Por exemplo, hoje sabemos que todos estão ofertando o PRONATEC, mas sabemos pela internet. Poderíamos compartilhar muitas coisas, se tivéssemos a oportunidade de dialogar. (Gestor 6)

Finalizando a abordagem acerca da articulação entre as instituições estaduais, questão nº 5 perguntou se os espaços de discussão/deliberação contribuem para uma melhor implementação dos programas de EPT nos Estados. Todos os entrevistados foram unânimes em afirmar que sim, ressaltando a importância de instâncias como estas para a condução de uma política pública. Eis as falas:

Esses espaços são fundamentais para compartilhar e aprender com os parceiros. Sou o representante da região norte no Fórum Nacional de Gestores Estaduais da Educação Profissional e Tecnológica, e penso que é de extrema relevância contribuir com as instituições de ensino profissionalizante do Estado e do país. No Acre, priorizamos e damos muito valor ao trabalho integrado, e sempre buscamos parcerias junto às outras instituições, inclusive internacionais, para a execução de projetos no Estado. (Gestor 2)

Devemos ouvir as equipes, assim como também as associações de trabalhadores rurais, representações de classes, entidades sindicais, entidades patronais que representam o setor produtivo, movimentos estudantis e todos os seguimentos que sonham com uma economia competitiva no cenário econômico nacional e internacional e com melhores indicadores socioeconômicos. Por exemplo, em 2014, representantes de instituições de mais de 30 países estarão no Acre debatendo o desenvolvimento de políticas educacionais para a América Latina e Caribe. Esta é uma ótima oportunidade para colaborar com o desenvolvimento das Américas e com uma identidade educacional democrática, na qual a população mais carente seja a principal beneficiada. (Gestor 3)

Esses espaços são vitais para a dinâmica da Educação Profissional. Há que se considerar demandas importantes como, por exemplo, para onde estão sendo canalizadas as ações que se referem à Educação Profissional, para onde estão sendo ordenados os recursos... espaços como o Fórum são de extrema importância para socializarmos essas informações. (Gestor 4)

Vemos que muitas instituições estão abraçando como causa a Educação Profissional, porém cada uma desenvolvendo ações isoladas. Precisamos ampliar e construir novas formas de integração, de trabalho em conjunto, pelo bem da população. Hoje, o cenário é bem favorável para isso. (Gestor 6)

A questão nº 6 abordou, especificamente, a articulação entre a SETEC e as instituições executoras dos programas de EPT, em âmbito estadual. Houve concordância nas respostas dos entrevistados, ressaltando o esforço da SETEC em estabelecer diálogo com as instituições, em especial com o PRONATEC. No entanto, algumas falas ainda ressaltam a necessidade de maior envolvimento na etapa de formulação dos programas, como forma de mencionar a capacidade propositiva dos estados. A seguir, trechos que demonstram a percepção dos entrevistados sobre a questão supracitada:

A SETEC tem avançado bastante no diálogo com os Estados, não por iniciativa própria, mas do Fórum de Gestores, criado pelo CONSED. Ainda assim, a iniciativa abriu caminho para o diálogo e o MEC tem se mostrado solícito, aberto a sugestões. Nesse caso, o Fórum tem papel preponderante, pois proposta do Fórum é, ao mesmo tempo, ser um espaço de integração e articulação dos gestores estaduais, e de interlocução com o MEC, auxiliando o CONSED dos pontos de vista técnico e político. Agora, não o processo não pode adormecer. Tem que continuar se desenvolvendo, especialmente com o PRONATEC. É que a lei do PRONATEC prevê a criação de fóruns, no âmbito de cada estado, constituídos pelas instituições ofertantes, com participação da sociedade civil. Cada fórum funcionaria como elemento de controle social e aquilo que não estiver adequado às necessidades, que não for pertinente, certamente seria questionado. Isso já está previsto em lei, precisa ser realizado, agora. Por que, se depender somente da SETEC, se os Estados negligenciarem seus fóruns, ficarão como meros atores passivos na execução das ações de Educação Profissional. Não passarão de expectadores na história da Educação Profissional. (Gestor 1)

A integração é o elemento fundamental de organização e execução do PRONATEC e a SETEC tem coordenado muito bem esse processo, através da Nilva [Schroeder], coordenadora do programa. Toda a discussão tem que ser feita diretamente relacionada às demandas, nenhuma oferta pode acontecer de forma espontânea, como uma decisão unilateral. Para a pactuação das vagas, os parceiros sentam juntos, literalmente.

O IDM participou de diversas reuniões, para discutir quais cursos seriam ofertados pelo programa para estudantes de ensino médio. Isso se deu através do diálogo entre MEC, Institutos Federais e Sistema S (Senai e Senac). A grande diferença que vejo no PRONATEC é essa: é o próprio MEC organiza e provoca o diálogo entre os diferentes parceiros. (Gestor 2)

Uma crítica ao governo federal é que, historicamente, as grandes políticas públicas foram implementadas em zonas metropolitanas e, atualmente, ainda carecemos de políticas voltadas para regiões como a nossa. O Governo Federal com o PRONATEC tem envolvido e chamado as instituições para reuniões, mas ainda percebemos a prioridade dada às grandes capitais, quando da escolha dos cursos. Nós, que trabalhamos com a zona rural, percebemos isso mais claramente. Penso que o diálogo deveria ser melhor com o Estados como o nosso. (Gestor 4)

Concluída a abordagem sobre a articulação, a pergunta nº 7 questionou o nível de transversalidade dos programas de EPT em relação às demais políticas públicas, tais como: Educação Básica, Saúde, Emprego e Renda. Dentre os entrevistados, quatro consideraram elevado e dois consideraram razoável. Na perspectiva da classificação constante no mapa mental da pesquisa (Apêndice A), a transversalidade da política de EPT é satisfatória³², pois possui interfaces (devidamente legitimadas) com as demais políticas públicas, correlatas à profissionalização. No entanto, vale ressaltar que as referências aqui elencadas indicam o cenário estadual; portanto, não há embasamento que confirme que a política de EPT possua a mesma transversalidade, em âmbito nacional.

A mesma questão, em um subtópico, perguntou os benefícios de se ter política de EPT transversal, e sobre isso, eis os relatos:

A educação para o trabalho não é uma política à parte. Nunca foi. Diversas áreas são trabalhadas nas habilitações técnicas, que atendem aos setores da saúde por exemplo, tais como enfermagem, saúde bucal, radiologia, entre outros. Essa oferta, além de diversificada, perpassa por todos os setores governamentais. No Acre, a formação profissional também foi associada com a estratégia da geração de pequenos negócios para pessoas de baixa renda, associando a formação ao programa Acre sem Miséria, e às políticas de juventude. Esse é o caminho certo., pois a profissionalização deve atender às demandas de desenvolvimento local. Nisso, o Acre avançou bastante em relação aos demais estados. Aqui, a Educação Profissional não é apenas abrangente, ela é muito sintonizada, articulada com todas as políticas setoriais.

³² Os níveis de transversalidade elencados: satisfatório, frágil, inexistente.

Isso foi possível porque criamos no Estado uma organização que consegue ter como característica ser bastante flexível, sempre dialogando com as políticas setoriais. (Gestor 1)

É imprescindível a participação das empresas e suas entidades de classe nas ações de cidadania, saúde, educação básica... nesse sentido, a FIEAC tem prestado grande contribuição, por meio do Senai, na formação profissional, e também do Sesi, no Ensino Fundamental e saúde. Temos projetos de geração de emprego e renda, vinculados ao MTE, que utiliza recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Creio que para nós, do sistema S, essa transversalidade ocorre de forma natural, devido à nossa própria forma de organização. (Gestor 5)

Por fim, a última questão abordou a proposta de Governança da Educação Profissional e Tecnológica, com vistas a conhecer a opinião dos gestores estaduais sobre essa alternativa. Como base teórica para orientação da questão, leu-se a citação de Kuenzer (2006, p. 311):

Um dos grandes desafios a serem enfrentados pelo governo e pela sociedade civil é a construção de uma proposta de gestão da educação profissional que seja capaz de envolver todos os segmentos sociais e organizar instâncias e espaços públicos de discussão e deliberação que superem a fragmentação existente e produzam resultados socialmente reconhecidos no que tange à qualificação dos que vivem do trabalho. (...) é imprescindível que se mantenha consolidados níveis de articulação e integração para que se possa ter consequência política e efetividade social, o que implica em articulação das políticas, dos órgãos públicos estatais, das escolas nos âmbitos federal, estadual e municipal e dos sistemas e redes de educação profissional.

Os entrevistados foram unânimes em concordar com a citação acima, destacando a importância do envolvimento e participação dos segmentos sociais nas discussões sobre a EPT no Estado, inclusive, mencionaram especialmente o MIU – Movimento Indígena Unificado, que deveria participar das discussões, tendo em vista a complexidade das ações nas terras indígenas. O termo governança lhes pareceu interessante como proposta, sendo que um dos entrevistados destacou a utilização deste termo no Plano de Governo da atual gestão estadual. Eis a síntese das opiniões:

Da forma como a Educação Profissional é transversal, não há como se pensar em uma gestão desarticulada. As instituições precisam sentar, dialogar, rever, propor. O estágio atual em que o Brasil se encontra, com grandes metas, programas e ações, exige uma mudança de atitude das instituições, elas necessitam sair do ostracismo, para poder interagir entre elas e com as representações sociais.

Por isso o Fórum precisa funcionar ativamente. Ele é uma instância de diálogo e alinhamento estratégico das instituições que lidam com o tema da educação profissional no Acre, instituições públicas, privadas e da sociedade civil. É um espaço que possibilita que o investimento de cada uma dessas instituições esteja voltado para aquilo que o Acre mais precisa em termo de formação de trabalhadores. O fórum é o primeiro passo para a Governança, que foi projetada no Plano de Governo para essa gestão. A partir do Fórum, podem ser criadas outras instâncias, como o Comitê de Avaliação de Programas e Projetos, a Câmara de Educação Profissional, entre outros, que possam discutir as diferentes vertentes da Educação Profissional, Científica e Tecnológica. (Gestor 1)

Concordo plenamente com o que diz o texto. Governança é isso, transpor os limites institucionais e compartilhar a gestão. O Fórum foi um espaço para promover essa governança... o fórum parte de uma ideia antiga já defendida por aqueles que fazem educação profissional no Estado, é uma forma de se articular políticas públicas voltadas para a área, unindo esforços de pessoas, de tecnologias, de espaços didáticos e de recursos financeiros focados em áreas estratégicas de desenvolvimento no Estado. O Fórum é esse espaço que o texto descreve, de superação. É um espaço onde estaremos compartilhando nossas experiências e o nosso know-how com os nossos parceiros. É a união de esforços para uma articulação focada no desenvolvimento da educação profissional, o que vai contribuir para a elevação da qualificação dos nossos trabalhadores, para a indústria, para o comércio, para o setor público e para todos os outros segmentos de que o Estado necessita. (Gestor 4)

Ainda na última questão, foi elencada uma subquestão, a qual pergunta sobre a viabilidade de um sistema de governança para a EPT no Estado do Acre. Muito embora não se tenha partido de um modelo já construído, e sim de uma proposta, a partir da discussão em torno dos conceitos de governança e de redes de políticas públicas, que norteou as entrevistas, os entrevistados unanimemente corroboraram com a citação e ressaltaram a importância do “trabalho integrado” (como termo equivalente à articulação) para o obter melhor resultado nos programas de EPT. Entre os entrevistados, foram levantados pontos muito interessantes sobre a implementação do PRONATEC, abrindo caminhos para reflexões que, certamente, demandam futuras pesquisas sobre a execução do programa nos Estados:

Se eu concordo com a Governança [da EPT] no Acre? sem dúvida alguma. O trabalho deve ser integrado. Hoje, todos estamos executando o PRONATEC, são os mesmos objetivos, as mesmas ações, até os mesmos cursos. Então, eu preciso saber o que o parceiro está fazendo, como está fazendo... por exemplo, o caso da evasão [dos alunos]... poderíamos unir forças para mitigar esse problema, que é um sério problema para nós. (...)

Nós ofertamos um portfólio amplo, publicamos editais e editais chamando alunos, por que eles não querem cursar um curso gratuito que pode mudar sua vida? fornecemos todas as condições para que o aluno permaneça em classe, por que ele evade? Essas são perguntas que precisam ser respondidas. Então me pergunto: será que [na outra instituição³³] acontece a mesma coisa? Eu sei que sim, porque tenho boa relação lá, mas eles não podem me ajudar, porque cada um está ocupado com suas próprias metas. Veja, só é possível repactuar novas metas, se as metas anteriores forem cumpridas. Então, as equipes estão se esforçando ao máximo para que as pessoas acessem os cursos ofertados. [Na outra instituição] e [na outra instituição] eles pagam o auxílio estudantil em dinheiro e aqui não, nós fornecemos os materiais, lanche, vale-transporte... talvez seja isso que provoque a evasão [nesta instituição]. Por vezes recebi alunos reclamando ‘o dinheiro’ e eu respondia: você já recebeu! Está no seu lanche, no kit aluno, no vale-transporte... o ‘seu’ dinheiro, era pra custear justamente isso. Não é fácil. (...) E às vezes, parece que há uma concorrência por alunos, então cada um oferta vantagens para conquistar os alunos – mesmo que sejam da outra instituição... espero que seja somente uma impressão... uma má impressão (risos).” (Gestor 2)

Seria muito interessante. Nós já caminhamos nessa direção, essa é a lógica da Rede, então participamos ativamente de comitês, fóruns, câmara, assim como todos [as instituições] do país... agora, o maior desafio é envolver a sociedade, trazê-los para o debate. Mas sabemos que esse é um longo caminho, pois envolve um aspecto cultural, de participação social. A população acreana não está acostumada a participar, não foi ensinada a isso. Estamos fazendo isso agora, então, é a partir de agora que o ciclo começa a ser rompido.(Gestor 3)

Com certeza traria muitos benefícios para Educação Profissional. Lembro que a primeira vez que ouvi falar sobre a proposta de governança foi no Seminário Estadual de Educação Profissional, que o CEE promoveu. Isso foi em 2009 ou 2010. Nesse dia se discutiu muito sobre a importância das instituições dialogarem, estabelecerem parcerias... naquele tempo não se pensava em PRONATEC, não da forma como hoje, aliás, hoje respiramos PRONATEC. Creio que seria muito bom mesmo reativar o fórum, por exemplo, para que possamos avaliar o programa. São muitos regulamentos, muitas minúcias, todos nós precisamos estar atentos. Poderíamos ajudar uns aos outros. (...) Me chama a atenção que não tenham feito nenhuma pesquisa de demanda... pelo que vejo, não há critério, e isso já está apontando para a saturação em algumas áreas de formação. Isso deveria ser implementado. Nós estamos planejando uma pesquisa de mercado para o ano que vem. Mas todos deveriam fazer. É a minha opinião. (Gestor 5)

As falas acima transcritas, além de revelar a opinião dos gestores sobre a governança da EPT, evidenciaram gargalos ao programa de maior evidência da política de EPT, em âmbito nacional. Gargalos que a legislação ou campanhas publicitárias não conseguem trazer à tona, pois são parte do dia-a-dia. Por exemplo, a sinalização de uma suposta “concorrência” entre as instituições (ainda que inconsciente) em busca de cumprir metas do programa são situações graves que merecem uma análise mais precisa, assim como a evasão de alunos em cursos gratuitos e a saturação em determinadas áreas de formação.

Estes são elementos novos, que sinalizam a importância e a iminente necessidade de um sistema de governança, capaz de articular as instituições de EPT em âmbito estadual, realizando as interfaces necessárias para a efetiva consecução das metas propostas nos programas governamentais.

4.6 CAMINHOS PARA A GOVERNANÇA DA EPT NO ACRE: NASCE A SÍNTESE PROPOSITIVA

O Estado do Acre é uma das unidades da federação com maior diversidade étnica. Possui 733.559 habitantes (Censo IBGE, 2010) e uma população indígena estimada em 16.995 pessoas (Acre em Números, 2011), correspondendo a 2,3% do contingente populacional do Estado e 8,4% da população rural. Devido a essa configuração especial, no Acre, o tripé conceitual que tem embasado os Planos Plurianuais dos Governos é constituído pela Sustentabilidade, Diversidade e Equidade. Esses três conceitos não foram alterados, apesar dos incentivos à industrialização e ao comércio, fortemente estimulados pelo atual governo. Assim, mesmo estes programas preconizam a preservação do meio ambiente e a potencialização dos recursos naturais locais, estando em conformidade com os instrumentos de planejamento e gestão governamentais.

³³ Os colchetes [] são a substituição feita pela autora para ocultar o nome da instituição à qual o entrevistado referia-se, de forma a proteger a identidade do mesmo, conforme termo assinado.

Fundamentada numa base conceitual desenvolvida e alicerçada na noção de *florestania*, a estratégia geopolítica do Estado do Acre sempre buscou focar na potencialização do desenvolvimento regional por meio da valorização dos produtos agrícolas e florestais, na ampliação e diversificação das atividades nos setores secundário e terciário e na diretriz mais abrangente da integração sul-americana, pela viabilização de Programas e parcerias estratégicas. Assim, a ênfase das políticas públicas prima por buscar a universalização dos serviços básicos e a emancipação das famílias clientes dos programas da Rede de Proteção Social, especialmente para aqueles acreanos que têm renda familiar inferior a R\$ 120/mês *per capita*, limite da linha de pobreza adotado pelo Governo do Estado. Sob esse prisma, busca-se também a consolidação do Acre na economia regional e nacional, mediante o fortalecimento do desenvolvimento econômico, social e ambiental, por meio de ações de logística e infraestrutura complementar, assegurando a sustentabilidade dos serviços, das ações públicas e dos empreendimentos privados.

A economia do Acre, desde o processo de sua formação, sempre esteve diretamente pautada à floresta e aos fatores sociais relacionados com a sua exploração. No período 1999 a 2006, a gestão governamental ficou conhecida como Governo da Floresta, com a construção do conceito *Florestania*, que representa:

Uma visão de Governo e da Sociedade sobre o novo estilo de desenvolvimento local e regional... pautado na valorização do patrimônio sócio-cultural e ambiental e na participação popular. (ZEE, 2006, p.9).

O período em questão foi marcado por uma orientação clara de que o Acre tem vocação eminentemente florestal implicando no entendimento que no passado, presente e futuro, os acreanos terão a floresta como fonte de evolução e desenvolvimento da sociedade. Assim, desde 1999 a política de desenvolvimento adotada pelo Estado do Acre tem sido orientada pelos princípios de sustentabilidade, mediante a valorização das comunidades tradicionais e a exploração adequada dos recursos naturais.

Dessa forma, os referidos conceitos de florestania, sustentabilidade, diversidade e equidade, trazem em si a essência dos valores compartilhados pelo povo acreano, entre indígenas, ribeirinhos, extrativistas, agricultores e pela população acreana de um modo geral, que mesmo hoje sendo majoritariamente urbana, está permeada pela cultura ancestral que nasceu com a floresta em pé e que agora busca sobreviver sem ter que repetir a triste sina de outros Estados que somente conseguiram estabelecer projetos de desenvolvimento que significaram a destruição da biodiversidade, a homogeneização das práticas produtivas e a concentração de oferta de serviços, emprego e renda nas áreas urbanas.

Nesse contexto, insere-se a política de Educação para o Trabalho. No entanto, esta necessita adaptar-se às especificidades regionais, o que compreende não apenas número de empregos formais, mas a formação e desenvolvimentos dos conhecimentos, habilidades, técnicas e tecnologias necessárias para o desenvolvimento local em sua plenitude, contemplando os diversos povos residentes na Amazônia Ocidental. Frente ao contexto regional da região amazônica, torna-se ilógico pensar na implementação de programas, reproduzindo-os nos moldes dos centros urbanos.

Por isso, conceber a construção da Sustentabilidade compatível com a manutenção da Diversidade e a promoção da Equidade significa compreender a profissionalização como um empreendimento social. Empreender é fazer ligações entre informações anteriormente desconectadas que, quando ligadas, geram lucro. Esse lucro pode ser financeiro e, muitas vezes, esse é o tipo de lucro mais perceptível para a maioria das pessoas. Mas o empreendedorismo também produz lucro social, por meio do aumento do capital comunitário na forma de competências que se acumulam de relações que se fortalecem e de instituições que emergem para fortalecer os processos inclusivos promotores da Equidade.

Como balanço dinâmico entre as dimensões econômica, social e ecológica do Desenvolvimento, o desenvolvimento da profissionalização articulada ao contexto regional depende da criação de novas formas de participação democrática, que permitam a construção de alternativas viáveis ao desenvolvimento individual e coletivo. No contexto da Amazônia Ocidental e, especialmente, do Acre, tal conceito ganha significado ainda mais relevante e concreto, pois as próprias noções de qualificação e de trabalho são alteradas, em comparação a outras regiões do país.

Assim, as instituições devem priorizar a articulação entre todos os intervenientes, realizando as interfaces necessárias para garantir a transversalidade entre as políticas públicas.

Além da identificação de redundâncias na oferta, a articulação interinstitucional poderá viabilizar a disponibilidade de percursos formativos mais complexos, abrangendo desde a formação inicial, passando pela formação continuada e chegando até mesmo à construção de percursos formativos interinstitucionais que culminem na habilitação técnica ou de nível tecnológico superior. Para que isso seja possível, outro ponto de integração interinstitucional estratégico é a consolidação de referenciais curriculares comuns, com base no desenvolvimento de competências planejadas a partir de um perfil de conclusão dos educandos compatível com as demandas do Estado.

Há uma frase de Fernando Pessoa que diz:

Há um tempo em que é preciso abandonar as roupas usadas, que já tem a forma do nosso corpo e esquecer os nossos caminhos, que nos levam sempre aos mesmos lugares. É o tempo da travessia: e, se não ousarmos fazê-la, teremos ficado para sempre, à margem de nós mesmos.

De fato, analisar o tema da *Educação para o Trabalho* não é em uma tarefa simples; ao contrário, constitui-se em uma tarefa complexa, à medida que a reflexão se propõe a abandonar os lugares-comuns e as concepções tradicionais e passa a navegar por novos conceitos, novas abordagens, novos caminhos. A proposta neste estudo não é apresentar novas terras, uma vez que não o são; na verdade, são as mesmas terras, as nossas próprias terras, que por mostrarem-se da mesma forma há muito tempo, acabaram assumindo um caráter de imutabilidade, gerando conformismos. A proposta, se assim ousar dizer, é sim, tentar vê-las sob um novo prisma, de forma que a mudança possa ser algo tangível e não somente uma utopia presente em discursos e teses acadêmicas.

Nesse contexto, nasce a proposta de Governança da Educação Profissional e Tecnológica [para o Estado do Acre]. O destaque justifica-se porque não se trata de uma proposta que serve apenas para o Acre e sim, por que é neste cenário que se encontra o terreno propício para seu desenvolvimento.

Por sua configuração geográfica, demográfica e política, o Estado do Acre reúne as condicionantes que favorecem a implantação desse modelo de condução de políticas públicas. Por sua vez, considerando que os programas governamentais mais recentes, voltados para a EPT, estão sendo formulados agregando um número cada vez maior de intervenientes, inclusive do setor privado, a proposta de Governança desenvolveu-se a partir de estudos acerca de Policy Network – redes de políticas públicas – que acaba por refletir a reforma do próprio Estado enquanto “gestor” da política pública.

“Governar em rede é difícil, realmente difícil. Há inúmeras maneiras de dar errado”. Essa afirmação do cientista político John Donahue (apud Goldsmith; Eggers, 2006) reflete bem os desafios inerentes da forma de atuação do “Estado rede” indicado por CASTELLS (1998). Segundo este autor, o “Estado rede” não é só uma nova utopia da era da informação. Ele é a forma institucional que surge e se adequa aos novos problemas de administração pública e de gestão política. (CASTELLS, 1998).

Diante do exposto, para o questionamento: quais os caminhos para o desenvolvimento de uma Governança da política de EPT, considerando o contexto do Estado do Acre e da Amazônia?

No caso específico do Acre, associando ao contexto regional citado acima, vale observar o ordenamento político, especialmente o que preconiza o principal instrumento de Planejamento Governamental, o PPA (vigente no período de 2012 a 2015) sobre a política de Educação Profissional e Tecnológica:

- Expansão e estruturação da rede estadual de centros de EPT;
- Implantação e gestão dos mecanismos de governança da EPT no Acre;
- Expansão da rede estadual de Centros EPT e implementação de mecanismos de governança;
- Promoção do desenvolvimento social por meio da formação e qualificação de jovens, adultos, trabalhadores e comunidades indígenas;
- Elevação da base de competências dos trabalhadores acreanos como ação estratégica para o fortalecimento da economia sustentável do Acre;
- Elevação da base de competências dos trabalhadores do setor produtivo como ação estratégica para o fortalecimento da economia sustentável do Acre;

- Elevar a base de competências dos trabalhadores do setor público como ação estratégica para a melhoria da qualidade dos serviços prestados a sociedade acreana.

Pelo PPA, a *implementação de mecanismos de governança* é condição necessária para a expansão da rede estadual de EPT. Tal citação em um documento estratégico como este é de veras interessante, pois mostra que a reflexão acerca da governança já ocorreu à época da elaboração do PPA vigente. Ou seja, no ano de 2011, o Governo sinalizou o tema como um importante aspecto a ser observado, tanto que passou a constar entre as diretrizes para a implementação da política de EPT no Estado do Acre. Seguindo a lógica, a ativação do Fórum Estadual de Educação Profissional e Tecnológica em 2011 pode ser o reflexo do destaque à governança da EPT, constante no PPA 2012-2015.

Em suma, diante do exposto nos capítulos anteriores, podemos citar como principal condicionante para o desenvolvimento de um sistema de Governança da EPT, a instituição legítima de instâncias de gestão capazes de garantir não somente a articulação interinstitucional, mas também promovam a participação social, envolvendo os diversos intervenientes do sistema educacional. Assim, é imprescindível a criação de fóruns, câmaras, comitês (a exemplo do CIB na área da Saúde), com poder deliberativo para formular e propor alternativas à implementação da política de EPT para a região.

Além da CIB na Saúde, outro exemplo interessante veio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira - INEP, que implantou o Comitê de Governança para o Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM. Consta na página³⁴ do órgão:

O Comitê de Governança do ENEM foi criado em 2009 e contava com participação de representantes do MEC, da Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Educação Superior (Andifes) e do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed). Tinha a principal finalidade de discutir e acompanhar o processo de elaboração do novo Enem. A criação do Comitê de Governança foi uma ação de extrema importância para legitimar as mudanças que estavam em curso no Exame. Tendo em conta a importância de que se reveste o Exame para a melhoria da qualidade do ensino médio e para a democratização das oportunidades de acesso à educação superior, o Inep entende que é imprescindível manter o diálogo profícuo com as principais instituições representativas da educação no País, visando ao seu aperfeiçoamento constante.

³⁴ Disponível em <http://inep.gov.br/web/enem/comite-de-governanca>

Assim, em abril de 2012, o Comitê de Governança do ENEM foi novamente instituído, de forma ampliada, contando com a representação das seguintes instituições:

- Secretaria de Educação Básica – SEB/MEC
- Secretaria de Educação Tecnológica – SETEC/MEC
- Secretaria de Educação Superior – SESU/MEC
- Conselho Nacional de Secretários de Educação – CONSED
- União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME
- Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica – CONIF
- Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Educação Superior – ANDIFES
- Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais – ABRUEM

De fato, é muito interessante a exposição *“o Inep entende que é imprescindível manter o diálogo profícuo com as principais instituições representativas da educação no País, visando ao seu aperfeiçoamento constante”*, pois nisto reside o propósito da governança: articular – não somente as instituições diretamente ligadas à gestão, mas todas as entidades representativas. Envolvê-los no processo de condução da ação – no caso da EPT, na condução da política – representa um grande avanço, uma verdadeira mudança de paradigma no campo das políticas públicas no Brasil.

No caso do Acre, para que a governança possa ser desenvolvida, é necessário que se institua uma liderança no processo, mas não uma liderança no sentido hierárquico (já que não estamos falando em sistemas, mas sim em redes); uma liderança para condução do processo de desenvolvimento de uma governança da EPT baseada em redes. Não é uma tarefa fácil, conforme afirma Santos (2005):

No Brasil, ainda são escassas as análises do processo de constituição de redes de políticas públicas. Diferentemente da grande maioria da literatura que trata da temática – que concentra a análise por um lado na capacidade do Estado de se articular com outros atores e, por outro lado, na incapacidade do Estado de prover todos os recursos necessários à formulação e implementação de políticas públicas –, no Brasil, não se poderia analisar esta realidade desconsiderando o desenvolvimento recente das organizações da sociedade civil.

Conforme apresentado no capítulo que versa sobre a conjuntura da política estadual de EPT, o decreto de criação do Instituto Dom Moacyr confere à autarquia a prerrogativa de “conduzir e fiscalizar a política estadual de Educação Profissional”, no entanto, à época do decreto o cenário era outro, com a fragilidade do sistema S e inexistência da rede federal no Estado. Frente a atual conjuntura política da EPT, torna-se necessário rever a prerrogativa que confere a liderança do processo ao IDM, haja vista a expansão da Rede Federal em todas as regionais do Acre e o fortalecimento do Sistema S e demais instituições privadas, a partir do PRONATEC. Além disto, ao pensar na estruturação dessa governança em rede, isto inclui pensar também a forma de participação das representações da classe trabalhadora e da sociedade civil ligadas a EPT. Logo, o modelo de condução da política de EPT perpassa, necessariamente, por um modelo de governança que integra as diferentes redes governamentais e não governamentais.

De fato, o atual cenário fez caducar a prerrogativa do IDM, em especial no que se refere ao termo “fiscalizar”. Considerando a proposta de governança da EPT, mediante uma gestão em rede, articulada e transversal, com foco no território, é preponderante rever a legislação, instituindo uma nova liderança da política de EPT, que inclui a alteração da própria forma de condução dessa política pública no Estado. Conforme alerta Klijn (1998):

Si los procesos políticos tienen lugar en ciertos contextos institucionalizados, se hace importante entender este contexto y, donde fuera necesario y posible, cambiarlo. Entender el contexto institucional es importante porque, desde una perspectiva de red de políticas públicas, los acuerdos organizacionales son necesarios para coordinar interacciones complejas entre varios actores involucrados en procesos políticos. Si los acuerdos organizacionales no son posibles, se hace difícil unir los puntos de vista e interacciones de diversos actores.

Em suma, a concretização da governança proposta neste estudo exige do poder público o desenvolvimento de diferentes institucionalidades, ou seja, de novas estruturas organizacionais que permitam a gestão dos interesses coletivos, como a criação de conselhos, comissões, fóruns, entre outros. Enfim, espaços que possuam normas e regras com vistas a facilitar as relações e a comunicação entre os diversos atores e agentes, de forma a administrar as diferenças, os conflitos e, até mesmo, viabilizar a construção de projetos interinstitucionais.

Assim, essas institucionalidades expressam novas relações de poder, ampliando a democracia, e a efetividade de programas e projetos nacionalmente formulados, por meio da gestão participativa social.

Esse modelo de governança, ora proposto, vem sendo utilizado por diferentes áreas sociais das políticas públicas no Brasil. Assim, a Saúde, quando comparada com a Educação, apresenta avanços institucionais, bem como resultados de controle social consolidados. Arretche e Souza (2000) bem como Carvalho (1999) argumentam que a descentralização tem favorecido o aumento da autonomia das instituições de governo, a ampliação dos espaços de participação e facultado o aparecimento de experiências inovadoras.

No entanto, como as diretrizes da descentralização são únicas para todas as unidades federativas, há prejuízo na qualidade e a magnitude de respostas; ademais, diferenças regionais em termos políticos, demográficos, geográficos e ambientais têm sido responsáveis por respostas díspares, tornando ainda mais importante uma reflexão mais profunda e específica acerca das complexidades que caracterizam as regiões brasileiras, a exemplo da Amazônia Ocidental.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Será preciso mantener una gran capacidad de 'feedback' administrativo o de lo que otros llaman capacidad de 'aprender a recibir señales' para poder mejorar y hacer más eficaz y eficiente el proceso de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

(Joan Subirats)

Considerando o atual cenário político brasileiro, no qual a Educação Profissional e Tecnológica ganha especial visibilidade, imbuída do compromisso do Governo Federal de elevar a qualidade do ensino e com isso contribuir para o fortalecimento da economia nacional, a reflexão acerca da efetividade das Políticas Educacionais, em especial, da Educação para o Trabalho, encontra aqui um ambiente fértil e um momento oportuno para sua realização.

A citação acima chama a atenção para a importância de saber reconhecer e interpretar os 'sinais' que se expressam no ciclo das Políticas Públicas. Entretanto, para uma correta interpretação destes sinais, é necessário compreender que os mesmos não se restringem a uma única ou primeira etapa do ciclo, uma vez que é na fase de implementação que se encontram os elementos e as variáveis que permeiam o ambiente político e que, se negligenciadas, podem comprometer o resultado dessa política ou mesmo o desvirtuamento dos objetivos inicialmente propostos.

Considerando o complexo ambiente no qual se desenvolvem as Políticas Públicas, o presente estudo considerou a seguinte premissa: os objetivos podem ser estabelecidos antes ou durante a execução, constituindo uma *'formulação em processo'*. Este item fornece uma reflexão interessante: a implementação, assim como a etapa de formulação, também exige tomada de decisão em diversos níveis; tal característica alerta para a necessidade e importância de se observar as variáveis deste processo, de forma a constituí-lo em um processo de aprendizagem, e é sob este prisma que a análise ora apresentada se dispôs a identificar os elementos-chave da implementação.

Portanto, em se tratando das variáveis elencadas nesta pesquisa (articulação entre as instituições e transversalidade entre as políticas públicas, em âmbito estadual), observa-se a partir dos dados coletados na legislação e na conjuntura estadual, até então:

- a) No que concerne à **articulação** entre as instituições gestoras, o Fórum Estadual de EPT é o único espaço integrado, constituído e legitimado para a reflexão, discussão e deliberação no âmbito da política de EPT. Como está inativo, resta aos atores da Educação Profissional tentar adentrar outros espaços promovidos pela Educação Básica. Como exemplo, o Fórum Estadual de Educação, que tem promovido conferências estaduais e municipais visando participação na Conferência Nacional da Educação (CONAE), a ser realizada em 2014, que em um dos eixos aborda o tema da Educação Profissional³⁵. Ainda assim, restaria prejudicado o debate, considerando que haveria perda de foco entre os demais atores voltados especificamente à EPT, como instituições privadas, conselhos de classe, sindicatos, entre outros segmentos da sociedade civil. Em *tempos* de PRONATEC, o prejuízo é irremediável. Vale ressaltar que os programas que se referem especificamente à área da Saúde possuem espaços constituídos e legitimados, e que neles, tem cadeira titular os representantes da Educação Profissional (desde que sejam executores do programa em questão). Forte exemplo da articulação legitimada na gestão do SUS é a Comissão Intergestores Bipartite – CIB, criada pela Norma Operacional Básica - NOB/93/MS, como fórum de pactuação entre os gestores estadual e municipal. É composta igualmente de forma paritária e integrada por representação do Estado e do Município e as decisões sempre serão tomadas por consenso. EM muitas CIB's, há também a participação de representantes da sociedade civil organizada, como é o caso do Acre, onde as lideranças indígenas são atuantes e participam ativamente do processo de condução da política de saúde em seus territórios.

³⁵ **Eixo III** – Educação, Trabalho e Desenvolvimento Sustentável: cultura, ciência, tecnologia, saúde e meio ambiente.

Assim, no contexto da Amazônia Ocidental, espaços como a CIB não são meros legitimadores dos processos do sistema; antes, constituem-se em espaços de construção e consolidação de parcerias entre Secretarias Municipais e Estaduais na direção de uma política pública Universal, Integral e Equânime, que prioriza a participação social e a regionalização, com atores articulados territorialmente de forma participativa e intersetorial.

- b) No que concerne à **transversalidade** entre as políticas públicas no Acre, o cenário já apresenta um contexto distinto com relação à articulação. A começar pelo Plano de Governo, estruturado na forma de programas e projetos, integrando as ações de governo por área de resultado. Ademais, existem instrumentos que legitimam a transversalidade entre a EPT e as demais políticas públicas estaduais, a exemplo da parceria entre o IDM e a Secretaria de Estado de Educação para elevação da escolaridade e incentivo à profissionalização articulada ao Ensino Médio, que garantem a realização de projetos como o PROEJA INDÍGENA e o FMT (Formação para o Mundo do Trabalho) desenvolvidos em Escolas Públicas Estaduais – inclusive rurais e indígenas. No âmbito da Secretaria de Saúde, para a capacitação e o aperfeiçoamento dos profissionais em saúde, programas como o PEP (Programa de Educação Permanente em Saúde), tem preparado Agentes Indígenas de Saúde para o trabalho em suas comunidades, constituindo-se em uma importante ação que garante a prestação dos serviços de saúde básica para comunidade com acesso restrito a médicos ou enfermeiros convencionais. No âmbito da Geração de Emprego e Renda, o direcionamento governamental articulou a profissionalização ao empreendedorismo, mediante a criação de pequenos negócios em todo o Estado, promovendo o empoderamento das comunidades locais em uma região onde a Administração Pública é a principal fonte empregadora.

Por fim, vale ressaltar que, conforme observado nos capítulos anteriores, as políticas públicas estão interligadas em nível estadual através dos instrumentos de Planejamento e Gestão Governamental (PPA, Plano de Governo), o que confere a transversalidade necessária à implementação efetiva da política da EPT. Vale ressaltar ainda, que o Governo também cria políticas públicas tendo como base seu delineamento e uso de informações técnicas com visão espacial produzidas no âmbito dos seus instrumentos de Ordenamento Territorial, como o ZEE – Zoneamento Ecológico Econômico, instrumento que define as potencialidades, vulnerabilidades do território, as aspirações e projetos sociais a partir de tendências, inclinações, projetos sociopolíticos das diferentes frações sociais, com fundamento nas características sociais, políticas, culturais, econômicas e ambientais. Indubitavelmente, o ZEE é um documento que promove transversalidade em nível estratégico, conforme diretrizes de gestão e políticas públicas visando o desenvolvimento sustentável.

Nesse contexto, retomando as hipóteses orientadoras desta pesquisa e, confrontando-as com os resultados obtidos, temos o seguinte cenário:

Hipótese 1: A política de EPT é realizada de forma desarticulada entre as esferas de gestão e as instituições gestoras, pois são poucos/inexistentes os espaços formais para discussão e deliberação entre as instituições e segmentos da sociedade civil organizada, especialmente em âmbito estadual – **CONFIRMADA**. Em âmbito nacional, a articulação existe entre os Estados, mediante o Fórum de Gestores Estaduais de Educação Profissional (instituído no âmbito do CONSED). A articulação do Fórum com a SETEC ainda mostra-se frágil, apesar da instância criada, uma vez que o Fórum tem caráter propositivo e não deliberativo e ainda exerce sua atividade à sombra da influência do CONSED. No caso do PRONATEC, por exemplo, as discussões tem um caráter de discutir o que já fora definido pela SETEC, ou seja, a instância não participa da etapa de formulação das ações.

Em âmbito Estadual, somente há um espaço legitimado para a discussão e deliberação da política de EPT (o Fórum Estadual) e o mesmo está inoperante. A pesquisa documental não identificou outro espaço ou instância no campo da Educação Profissional e Tecnológica que pudesse promover a articulação entre as instituições. A rigor, as instituições executam isoladamente os mesmos programas governamentais, sem conhecimento do trabalho executado pelas outras instituições.

Tampouco há instrumento de planejamento integrado que permita o direcionamento de investimentos, recursos no campo da EPT, especialmente no que concerne à execução de programas federais, como o Brasil Profissionalizado e o PRNATEC. Ademais, além do Fórum Estadual de Educação profissional, não há evidência de outra instância ou espaço que permita a participação dos demais intervenientes da EPT (sindicatos, conselhos) ou segmentos da sociedade civil organizada, o que leva à conclusão de que a Educação para o Trabalho é uma política que vem sendo desenvolvida de forma alienada às necessidades, anseios e perspectivas da classe trabalhadora.

No tocante às entrevistas, os resultados corroboraram com as evidências documentais que apontam para a ausência de articulação entre as instituições gestoras da EPT no Estado. Em âmbito nacional, a fala dos gestores demonstra diálogo aberto com a instância de gestão federal – SETEC, manifestando a ampliação dos canais de diálogo entre o Governo Federal e os Entes Federados, muito embora esse diálogo não implique em adaptação dos programas aos contextos regionais.

Hipótese 2: A política de EPT não é transversal, pois são poucos / inexistentes os instrumentos legais e parcerias para garantir as interfaces com outras políticas públicas. – **REFUTADA.** Apesar da frágil articulação entre as instituições gestoras, as políticas públicas estaduais, por sua vez, apresentaram um bom nível de transversalidade (legitimada). Em boa medida, isso se deve à gestão governamental, que concebeu e organizou no Plano de Governo e PPA as políticas públicas em áreas de resultados, desdobrando-as em programas e projetos, transversalmente. Não obstante, a gestão territorial através do ZEE (Zoneamento Ecológico Econômico) permite distribuir as ações de acordo com a conjuntura sócio-econômica-ambiental de cada regional do Acre.

Assim, muito embora a política de EPT apresente uma frágil transversalidade em âmbito federal (nível de Ministérios), em âmbito estadual (nível de Secretarias de Governo) apresenta uma sólida interface com as demais políticas públicas, em especial, com a Educação, Saúde e Emprego e Renda, conferindo à profissionalização uma perspectiva maior de efetividade.

Neste estudo, buscou-se explorar um pouco mais sobre a implementação da política de Educação Profissional e Tecnológica no Brasil, observando especialmente, o contexto da Amazônia Ocidental. A proposta consistiu, basicamente, em analisar como a Educação para o Trabalho se desenvolve em meio às complexidades regionais, e quais os caminhos viáveis para potencializar os resultados de programas e projetos e ampliar sua efetividade. Para tanto, a pesquisa orientou-se por hipóteses que consideraram duas diretrizes preconizadas na legislação educacional, à luz de princípios referenciados nos conceitos de Governança e Redes de Políticas Públicas como forma de elencar elementos consistentes que possibilitassem a construção de argumentos precisos acerca do tema.

Esperou-se com isso, suscitar reflexões mais precisas sobre esta política educacional, identificando as possíveis causas que levam à sua baixa efetividade em regiões complexas, como no caso da Amazônia Ocidental. O percurso metodológico escolhido (análise documental e entrevistas) possibilitou uma abordagem rica no que se refere à conjuntura local, e tornou possível não apenas o mapeamento da implementação da EPT no Acre, como também, principalmente, permitiu a identificação de gargalos, os quais podem ser utilizados como fontes de informação para reorientação dessa política, à luz do conceito de *formulação em processo*, citado anteriormente. Contudo, vale ressaltar a dificuldade na obtenção de outros estudos que corroborassem com as reflexões propostas, além de documentos regulatórios e jurídicos. De fato, no que concerne à política nacional, o acervo é suficiente, no entanto, no tocante à análise regional/estadual, ainda são poucas as publicações sobre a EPT, tornando a pesquisa documental um verdadeiro “garimpo” de documentos e ideias.

Uma primeira sugestão, portanto, é a realização de pesquisas mais aprofundadas junto às instituições de EPT nos Estados, com vistas a verificar a abrangência e similaridade dos dados identificados, bem como explorar outras variáveis importantes para a reflexão do tema. Tais estudos permitirão um olhar mais preciso sobre as instituições educacionais, em especial, sobre os Institutos Federais, que mesmo no centro das atenções da atual “reforma educacional brasileira”, ainda não conseguiram assumir a condução da política de EPT, tampouco estabelecer a devida articulação com as demais instituições gestoras, o que sinaliza um grande risco de desvirtuamento dos objetivos em programas de grande envergadura, como o Brasil Profissionalizado (responsável pela consolidação do Ensino Médio Integrado) e o PRONATEC (que agrega também instituições privadas).

Uma segunda sugestão é a reativação do Fórum Estadual de Educação Profissional e Tecnológica, como forma de preservar o único espaço capaz de garantir a articulação necessária à política de EPT, especialmente, por ser este um espaço que integra também os demais intervenientes. Considerando o atual cenário da política de EPT, a partir do que já foi exposto, a reativação do Fórum representaria não apenas um espaço de deliberação, mas, acima de tudo, um espaço de proposição e formulação, oportunizando a orientação de investimentos e ações, de forma a contemplar todo o território.

Em suma, é preponderante um olhar apurado sobre a política de Educação Profissional e Tecnológica e todas as variáveis intrínsecas ao processo de implementação de políticas públicas, especialmente em contextos complexos como o da região amazônica. Considerando o presente momento, no qual a Educação para o Trabalho está em evidência na política nacional, o desafio posto é superar os gargalos e construir uma nova lógica de implementação, que permita ‘receber os sinais’ e atuar proativamente.

Sob esse prisma, repousa a proposta de Governança da Política de EPT, como alternativa viável para garantir articulação e transversalidade a esta política pública em âmbito estadual. Diante do exposto, pode-se verificar que o primeiro passo já foi dado: há um fórum constituído; há importantes parcerias firmadas com outras políticas públicas; a política de EPT tem programas e projetos bem definidos. Por que, então, não permitir essa reflexão? Por que não suscitar esse debate na comunidade educacional? Uma primeira abordagem fora realizada. As informações estão disponíveis. Resta agora, a decisão, entre permanecer inerte ou reinventar-se.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Mariza. Os sistemas municipais de educação e a nova LDB: limites e possibilidades. In: RODRIGUES, Maristela Marque; BRAGA, Ana Catarina (orgs.). Caderno de atualização do guia de consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – Prasm. Brasília: Ministério da Educação. Projeto Nordeste, 1998.
- ABRÚCIO, L. F.; FRANZESE, C. *Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil*. In: ARAÚJO, M. F. I.; BEIRA, L. (Orgs.). Tópicos de economia paulista para gestores públicos, v.1. São Paulo: Edições FUNDAP, 2007. p. 13-31.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. In: Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 24, jun. 2005.
Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100005&lng=pt&nrm=iso> Acesso em: 11 /11/2012.
- _____, L. F. *A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento*. In: DE OLIVEIRA, R. P. e SANTANA, W. (Orgs.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. Parte I, p. 39-70.
- ARRETCHE, Marta. *Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 31, 1996. Disponível em: http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/RBCS_96.pdf . Acesso em 14/05/2013.
- BONAFONT, L. C. *Redes de políticas públicas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2004.
- BÖRZEL, Tanja A. *¿Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea*. 1997.
- _____, Tanja A. (2008). *Organizando Babel: redes de políticas públicas*. In: DUARTE, Fábio; QUANDT, Carlos; SOUZA, Queila (Orgs.). O tempo das redes. São Paulo: perspectiva, p. 217-256.

BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* . Lei n. 9394/96, de 20 dez. 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. *Lei 11.892*. Brasília, dezembro, 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. *Plano de desenvolvimento da Educação: razão, princípios e programas – PDE*. Brasília, 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. *Lei 11.195*. Brasília, novembro, 2005.

BRASIL. Ministério de Educação. *Decreto 2.208*. Brasília, abril, 1997.

BRASIL. Ministério da Educação. *Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC*. Disponível em:

<<http://pronatecportal.mec.gov.br/pronatec.html>> Acesso em: 26/01/ 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica.

Centenário da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/centenario/historico_educacao_profissional.pdf>

Acesso em 22/04/2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica.

Políticas Públicas para a Educação Profissional e Tecnológica. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/p_publicas.pdf> Acesso em 22/04/2013.

BRASIL. Decreto n. 2.208/97, de 17 de abril de 1997. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da lei n. 9.394/96. Brasília, 1997.

BRASIL. Decreto n. 5.154 de 23 de julho de 2004. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da lei n. 9.394/96. Brasília, 2004.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. *Reforma do estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. Brasília: ENAP/Editora 34, 1998.

CAFÉ COM A PRESIDENTA. Presidenta Dilma fala da expansão da rede federal de educação. Disponível em: <<http://cafe.ebc.com.br/cafe/arquivo/mais-vagas-no-ensinosuperior-e-profissional-para-os-estudantes-brasileiros>> Acesso em: 22/04/2013.

CARVALHO, Olgamir F. de. Relatório dos trabalhos do grupo 01. “A educação profissional como política pública”. [Relatório Final... Brasília: MEC/SEMTEC/PROEP, 2003].

CARVALHO, OLGAMIR F.; KIPNIS, BERNARDO. *Educação Profissional em uma Perspectiva Internacional Comparada*. Revista Linhas Críticas. V.16, n.30 (jan./jun 2010) Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Educação.

CASTELLS, Manuel. *A era da informação: economia, sociedade e cultura. A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra. 1999.

_____, Manuel. *Hacia el estado red? Globalización económica e instituciones políticas en era de la información*. (1998). Disponível em: ww.planejamento.gov.br/arquivos_down/seges/publicacoes/reforma/seminario/CASTELLS.PDF>. Acesso em: 3 jul. 2013.

CASTIONI, Remi. Planos, Projetos e Programas proliferam ações de educação profissional e persiste a ausência de coordenação. In: XII ENCONTRO NACIONAL DA ABET, 2011, João Pessoa-PB. ANAIS DO XII ENCONTRO NACIONAL DA ABET.

_____, Remi. Relatório dos trabalhos do grupo 04. “Expansão e democratização da educação profissional”. [Relatório Final... Brasília: MEC/SEMTEC/PROEP, 2003].

_____, Remi. *Educação no mundo do trabalho: qualificação e competência*. São Paulo: Francis, 2010.

_____, Remi. “A Trajetória das Políticas de Educação Profissional Voltadas ao Mercado de Trabalho na Última Década”. In: Educação e Trabalho: trabalhar, aprender, saber. NOZAKI, Izumi (2008). Campinas-SP: Mercado de Letras; Cuiabá-MT: Editora da UFMT. [Resultado do Seminário Educação da UFMT de 2003].

- CIAVATTA, M. A Formação Integrada: a escola e o trabalho como lugares de memória e de identidade. In: FRIGOTTO, G; CIAVATTA, M.; RAMOS, M. (Orgs.). Ensino Médio Integrado: concepção e contradições. Cortez: São Paulo, 2005. p. 83-105.
- CIAVATTA, M; RAMOS, M. Ensino Médio e Educação Profissional no Brasil: Dualidade e Fragmentação. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 5, n. 8, p. 27-41, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em: 22 fev. 2012.
- COLEMAN, James S. Power and the structure of society. New York: Norton, 1974. In: SCHNEIDER, Volker. *Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas*. Civitas – Revista de Ciências Sociais, v. 5. n. 1, jan.-jun. 2005.
- DINIZ, Eli. “Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90”. In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, volume 38, no 3, 1995. pp. 385-415.
- DINIZ, Savana. Relatório dos Trabalhos do Grupo 03. “Gestão democrática da educação profissional”. [Relatório Final... Brasília: MEC/SEMTEC/PROEP, 2003].
- DOWBOR, L. et al. (Orgs.). *‘Globalização e tendências institucionais’*. In: DOWBOR, L. et al. (Orgs.). Desafios da globalização. Petrópolis: Vozes, 1997.
- DYE, T. R. *‘Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas’*. In: HEIDEMANN, F. G. E SALM, J. F (Orgs.). Políticas públicas e desenvolvimento. Brasília: Editora da UnB, 2009.
- EURYDICE. Higher Education Governance in Europe. *Policies, structures, funding and academic staff*. 2008 – 148 p. Disponível em: http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/091EN.pdf. Acessado em agosto de 2013.
- FAYOL, H. *Administração industrial e geral: previsão, organização, comando, coordenação e controle*. São Paulo: Atlas, 1996.
- FLEURY, Sônia. *‘Redes de Políticas: novos desafios para a gestão pública’*. In: Administração em Diálogo, São Paulo, nº 7, 2005, pp. 77-89.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, nº 21. Disponível em: <http://desafios2.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>. Acesso em 17/08/2013.

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 2. ed. SP: Atlas, 1991.

GOLDSMITH, Stephen; EGGERS, William D. *Governar em rede: o novo formato do setor público*. Brasília: ENAP/Unesp, 2006.

HILL, M. *Implementação: uma visão geral*. In: SARAVIA, E. e FERRAREZI, E. (Orgs.). *Políticas públicas*. Coletânea – Volume 1. Brasília: ENAP, 2006.

KENIS, Patrick; SCHNEIDER, Volker (eds.). *'Organization und Netzwerk'*. In: SCHNEIDER, Volker. *Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas*. Civitas – Revista de Ciências Sociais, v. 5. n. 1, jan.-jun. 2005.

KLIJN, Erik-Hans (2005). *Las redes de políticas: una visión de conjunto*. In: CERRILLO I MARTNEZ, Augustí (Org.). *la gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. madrid: inap.

KUENZER, Acácia. *A Pedagogia da Fábrica: as relações de produção e a educação do trabalhador*. São Paulo: Cortez, 1985.

_____, A. *Exclusão includente e inclusão excludente: a nova forma de dualidade estrutural que objetiva as novas relações entre educação e trabalho*. In: SAVIANI, D.; SANFELICE, J.L.; LOMBARDI, J.C. (Org.). *Capitalismo, trabalho e educação*. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2005. p. 77-96.

_____, A. *A educação profissional nos anos 2000: a dimensão subordinada das políticas de inclusão*. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 96, p. 877-910, out. 2006.

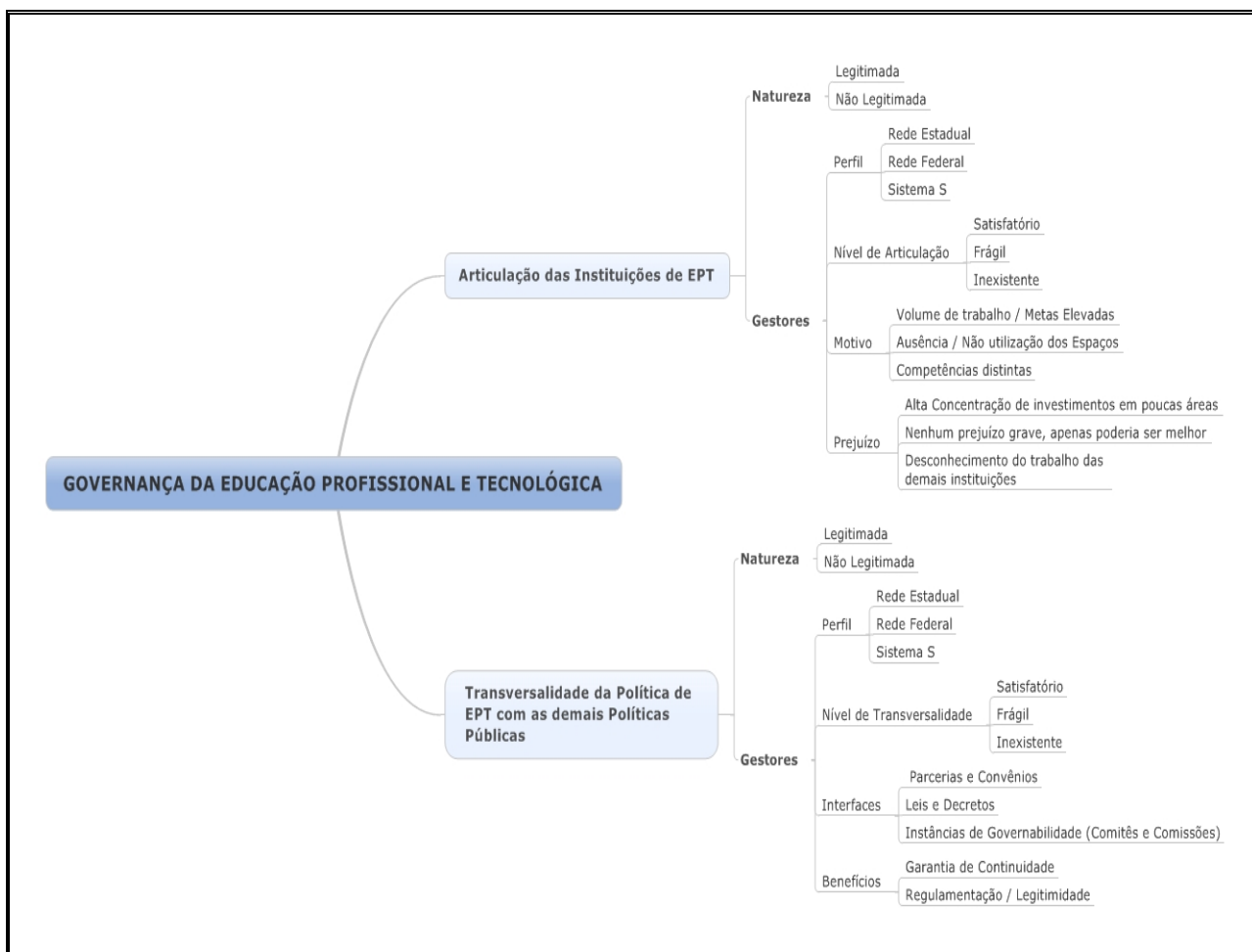
LEOPARDI, M. T. (Org.). *Metodologia da Pesquisa na Saúde*. 2 ed. rev. e atual. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina – Pós-Graduação em Enfermagem, 2002.

- LIMA, Irailton de Lima; MACEDO, Marília Bezerra de Santana; PAIVA, Jacqueline Rodrigues (Orgs). *1º Encontro Estadual de Educação Profissional. Relatório geral: construindo uma política pública de Educação Profissional*. 1. Rio Branco, Ac: GRAF:SET, 2005, 164 p.
- LIMA, M. *Perspectivas e riscos da Educação Profissional do Governo Dilma: Educação Profissional Local e antecipação ao Programa Nacional de Acesso à Escola Técnica (PRONATEC)*. In: Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação - ANPEd, 34., 2011, Natal. Anais...Natal, 2011. p. 1-16 Disponível em: <<http://www.anped.org.br/app/webroot/34reuniao/images/trabalhos/GT09/GT09-42%20int.pdf>>. Acesso em: 20/07/2013.
- MANACORDA, M. A. *Marx e a Pedagogia Moderna*. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1991.
- MANFREDI, Sílvia M. *Educação profissional no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2002.
- MARX, K. *O Capital: crítica da economia política*. São Paulo: Civilização Brasileira, 1868.
- MASSARDIER, Giles. *Redes de Política Pública*. In: *Políticas públicas: coletânea / Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi*. – Brasília: ENAP, 2006. 2 v. p. 167- 186.
- MATUS, Carlos. *O plano como aposta*. Mimeo, sem data.
- MAYNTZ E SCHARPF, 1995. *Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren*. In: BÖRZEL, Tanja A. 2010: *Governance with/out Government. False Promises or Flawed Premises*. SFB-Governance Working Paper Series, No. 23, Research Center (SFB) 700, Berlin, March 2010.
- MONTEIRO, Agostinho dos Reis. *História da Educação: do antigo "direito de educação" ao novo "direito à educação"*. São Paulo: Cortez, 2006.
- NAJBERG, Estela. *Análise dos fatores que dificultam a implementação da Política Ambiental do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Rio Grande do Norte*. São Paulo: EAESP/FGV, 2003.
- PARADA, E. L. *'Política y políticas públicas'*. In: SARAVIA, E. e FERRAREZI, E. (Orgs.). *Políticas públicas. Coletânea – Volume 1*. Brasília: ENAP, 2006.

- PERROW, Charles. Eine Gesellschaft von Organisationen. In: KENIS, Patrick; SCHNEIDER, Volker (eds.). *Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*. Frankfurt: Campus, 1996, 75-121. In: SCHNEIDER, Volker. *Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas*. Civitas – Revista de Ciências Sociais, v. 5. n. 1, jan.-jun. 2005.
- RHODES, R. A. W. and MARSH, D. (Eds.), *Policy networks in British government*. Oxford Clarendon Press, 1992.
- RUA, M. das G. 'Análise de políticas públicas: conceitos básicos'. In: RUA, M. das G. e CARVALHO, M. I. V. de (Orgs). *O estudo da política. Tópicos selecionados*. DF: Paralelo 15, 1998.
- RUIZ, João Álvaro. *Metodologia Científica: guia para eficiência nos estudos*. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1991.
- SANTOS, Maria Helena de Castro. "Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós Constituinte". In: DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, volume 40, nº3, 1997. pp. 335-376.
- SCHNEIDER, Volker. *Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas*. Civitas – Revista de Ciências Sociais, v. 5. n. 1, jan.-jun. 2005.
- SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- SUBIRATS, J. 'El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas'. In: SARAVIA, E. e FERRAREZI, E. (Orgs.). *Políticas públicas*. Coletânea – Vol 2. Brasília: ENAP, 2006.
- TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. *O desafio da gestão das redes de políticas*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.
- ZURBRIGGEN, Cristina. *Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica*. Boletín IGG n. 149. Institut Internacional de Governabilitat, Catalunya. 2003.

APÊNDICES

APÊNDICE A - Mapa Mental de Organização da Pesquisa



APÊNDICE B - Roteiro de Entrevista com os Gestores da Educação Profissional e Tecnológica do Estado do Acre

ENTREVISTADO:

INSTITUIÇÃO:

CARGO:

- 1. Nos últimos anos, a Educação para o Trabalho tem ganhado cada vez mais destaque no cenário das políticas públicas. Qual sua percepção, atualmente, acerca da condução da política de Educação Profissional e Tecnológica no Brasil?**

R:

- 2. Em sua opinião, como está a Educação Profissional e Tecnológica no Estado do Acre?**

R:

- 3. Qual é o nível de articulação entre as instituições públicas de EPT (institutos federais, escolas técnicas estaduais e sistema S) no seu Estado? Você o considera elevado, razoável ou baixo?**

R:

- 3.1. Você considera importante a articulação interinstitucional?**

R:

- 3.2. Quais problemas você considera que impedem essa articulação? (em caso de resposta “não”)**

R:

- 4. Sua instituição é participante de algum espaço interinstitucional de discussão ou deliberação no âmbito da política estadual de EPT (Câmara, Fórum)?**

a. SIM ()

Qual? _____

b. NÃO ()

Nesse caso, você percebe algum tipo de prejuízo para a sua instituição?

R:

- 5. Em sua opinião, os espaços de discussão/deliberação das políticas públicas (tais como: Câmaras, Comitês, Fóruns) contribuem para uma melhor implementação dos programas de EPT nos Estados? De que forma?**

R:

6. Considerando a gestão da política de EPT, como você define a articulação entre a SETEC e as instituições executoras dos programas de EPT (rede federal, estadual e sistema S)?

R:

7. Como você considera o nível de transversalidade dos programas e projetos de EPT em relação às demais políticas públicas governamentais (como por exemplo, Educação Básica, Educação Especial, Emprego e Renda, Saúde): Elevado, razoável ou baixo?

R:

7.1. Para elevado/razoável: Quais os benefícios de uma política transversal?

R:

7.2. Para baixo: Quais os prejuízos para os objetivos da EPT?

R:

8. Há uma linha que considera que a governança da política pública para a Amazônia está focada na articulação entre as instituições e na transversalidade entre as políticas públicas. Uma citação que define bem é esta:

KUENZER (2006) aborda estratégias e níveis para a gestão da Educação Profissional, dentre os quais, destaca:

Um dos grandes desafios a serem enfrentados pelo governo e pela sociedade civil é a construção de uma proposta de gestão da educação profissional que seja capaz de envolver todos os segmentos sociais e organizar instâncias e espaços públicos de discussão e deliberação que superem a fragmentação existente e produzam resultados socialmente reconhecidos no que tange à qualificação dos que vivem do trabalho. (...) é imprescindível que se mantenha consolidados níveis de articulação e integração para que se possa ter consequência política e efetividade social, o que implica em articulação das políticas, dos órgãos públicos estatais, das escolas nos âmbitos federal, estadual e municipal e dos sistemas e redes de educação profissional. (Pág. 311)

No caso do Acre, você acredita que seria interessante ter um sistema de Governança para a Política de Educação Profissional e Tecnológica?

R:

APÊNDICE C - Termo de Consentimento de Participação do Sujeito

Eu, _____, RG nº _____, CPF nº _____, concordo em participar da pesquisa intitulada “Governança da Educação Profissional e Tecnológica: Uma Análise do Contexto da Amazônia Ocidental”, como sujeito. A pesquisa será realizada pela mestrande Carmem Paola Torres Alvarez, estudante do Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Gestão da Educação Profissional e Tecnológica da Universidade de Brasília – UnB, sob orientação do Prof. Dr. Bernardo Kipnis. Fui devidamente informado e esclarecido sobre os procedimentos da pesquisa, que se dará por meio de uma entrevista, bem como sobre os benefícios e riscos da minha participação. Autorizo que as informações coletadas sejam analisadas, ficando garantido a mim pela pesquisadora que os sujeitos serão preservados quanto à sua identidade, sendo feita uma identificação apenas como Sujeitos da Pesquisa – SP. Foi me garantido que posso retirar meu consentimento a qualquer momento, sem que isto leve à qualquer penalidade e que não receberei nenhum pagamento pela participação na pesquisa.

Local e Data: _____

Assinatura do Participante: _____