

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ/UFPA
NÚCLEO DE ESTUDOS TRANSDISCIPLINARES EM EDUCAÇÃO BÁSICA/NEB
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO NA AMAZÔNIA
ASSOCIAÇÃO PLENA EM REDE – EDUCANORTE

JOSENIR DE ARAÚJO CALIXTO

POLÍTICA EDUCACIONAL E DIREITO À EDUCAÇÃO BÁSICA NO ACRE: uma análise
do período de 1999 a 2018

RIO BRANCO (AC)

2025

JOSENIR DE ARAÚJO CALIXTO

POLÍTICA EDUCACIONAL E DIREITO À EDUCAÇÃO BÁSICA NO ACRE: uma análise
do período de 1999 a 2018

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Educação na Amazônia – PGEDA, com vistas ao
cumprimento dos requisitos à obtenção do Grau de
Doutor em Educação.

Linha de Pesquisa 2: Estado, políticas públicas e gestão
da educação

Polo: Belém

Orientador: Prof. Dr. Mark Clark Assen de Carvalho

RIO BRANCO (AC)

2025

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de
acordo com ISBD Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

C153p CALIXTO, JOSENIR DE ARAÚJO CALIXTO.
POLÍTICA EDUCACIONAL E DIREITO À EDUCAÇÃO
BÁSICA NO ACRE: uma análise do período de 1999 a 2018 /
JOSENIR DE ARAÚJO CALIXTO. — 2025.
304 f.: il. color.
Orientador(a): Prof. Dr. Mark Clark Assen de Carvalho
Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de
Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Belém,
2025.
1. Direito à educação. 2. Política educacional. 3. Planejamento
educacional no Acre. 4. Educação básica. I. Título.

CDD 379

JOSENIR DE ARAÚJO CALIXTO

POLÍTICA EDUCACIONAL E DIREITO À EDUCAÇÃO BÁSICA NO ACRE: uma
análise do período de 1999 a 2018

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Educação na Amazônia – PGEDA, com vistas ao
cumprimento dos requisitos à obtenção do Grau de
Doutor em Educação.

Linha de Pesquisa 2: Estado, políticas públicas e gestão
da educação

Polo: Belém (Ufac)

Orientador: Prof. Dr. Mark Clark Assen de Carvalho

Aprovada em 09 de junho de 2025.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Mark Clark Assen de Carvalho – Orientador
Universidade Federal do Acre (UFAC)

Prof. Dra. - Lúcia de Fátima Melo – Examinadora interna
Universidade Federal do Acre (UFAC)

Prof. Dra. Helena Simões – Examinadora interna
Universidade Federal Amapá (UNIFAP/UFPA)

Prof. Dr. Luiz F. Dourado – Examinador externo
Universidade Federal de Goiás (UFGO)

Prof. Dr. Anselmo Colares – Examinador externo
Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA)

AGRADECIMENTOS

Quero agradecer a Deus e a sua infinita bondade...

Ao Joaquim e à Francisca, meus pais. Exemplos de retidão, resiliência e solidariedade.

Aos meus irmãos, José (*in memoriam*), Zeli, Jelsonir, Joceli e Elis Cristina, minha primeira comunidade de amor.

A Izabella, João, Pedro e Mariana, meus amores.

Ao Programa EDUCANORTE, que ampliou a oportunidade educacional para professores da Amazônia.

Ao meu orientador professor Dr. Mark Clark, pela parceria, confiança e zelo na minha jornada acadêmica desde a graduação. A sua convicção na defesa da escola pública de qualidade para todos é inspiradora e necessária. Obrigado por tudo.

Aos membros da banca, que estão presentes em minha formação desde antes da qualificação, por meio de suas aulas cativantes e inspiradoras e de seus textos, que orientaram a definição do objeto de estudo e o percurso da pesquisa.

Aos companheiros do NUPGEF, que se constituiu um espaço de trocas de saberes, aflições e companheirismo.

Ao Adão Xavier, meu companheiro de turma de 2021. A sua solidariedade e seu companheirismo foram essenciais para a conclusão da jornada. Obrigado, meu irmão.

À Vanúcia, meu amor há 28 anos. No final...somos só nós dois.

RESUMO

A presente tese tem como objeto a análise da materialização do direito à educação básica no estado do Acre, à luz do princípio constitucional da igualdade de condições de acesso e permanência na escola, considerando as políticas educacionais implementadas entre os anos de 1999 e 2018. A investigação abrange o período em que o governo estadual esteve sob a liderança política do Partido dos Trabalhadores (PT), responsável pela condução de uma agenda de reformas educacionais, voltada à ampliação do acesso, da permanência e do êxito escolar. A discussão desenvolvida contempla as interpelações presentes na formulação e na execução das políticas públicas educacionais, incorporando o contexto histórico nacional e estadual, as especificidades regionais e locais, bem como as disputas ideológicas que influenciaram as decisões políticas e a definição da agenda de reformas. A pesquisa adota uma abordagem qualiquantitativa, fundamentada em análise documental e bibliográfica. Como referencial teórico-metodológico, utiliza-se a Abordagem do Ciclo de Políticas, com ênfase nos contextos de influência, formulação e efeitos das políticas educacionais no contexto acreano. A análise parte do pressuposto de que o princípio da igualdade de condições de acesso e permanência na escola deve ser compreendido como um mandamento de otimização, conforme estabelecido pela Teoria dos Direitos Fundamentais. O conteúdo do direito à educação é concebido como um objeto de disputas entre diferentes grupos sociais, que buscam definir sua finalidade e influenciar a destinação dos recursos constitucionalmente vinculados, o que acarreta avanços e retrocessos na ampliação do acesso e na garantia de condições adequadas de oferta educacional, especialmente em contexto de assimetrias regionais e desigualdades econômicas, sociais e educacionais. Apesar dos avanços observados nos indicadores educacionais do estado — especialmente quanto à ampliação das matrículas na zona rural e à implementação de programas de formação superior para professores da rede pública — conclui-se que o direito à educação básica no Acre se concretizou de forma limitada e contraditória. Tal limitação resulta de fatores estruturais, como as profundas desigualdades sociais, as rupturas políticas e o subfinanciamento das políticas educacionais. A contradição manifesta-se na adoção simultânea de políticas que promovem a expansão do direito — como a ampliação da oferta da educação básica — e de ações restritivas, orientadas por diretrizes gerencialistas que reduzem a finalidade da educação à obtenção de resultados mensuráveis, em detrimento da promoção da equidade e de uma educação pública, democrática e emancipadora.

Palavras-chave: Direito à educação; Política educacional; Planejamento educacional no Acre; Educação básica.

ABSTRACT

This thesis examines the realization of the right to basic education in the state of Acre, Brazil, under the constitutional principle of equal access and school permanence, focusing on educational policies implemented between 1999 and 2018. The study covers the period when the state government was led by the Workers' Party (*Partido dos Trabalhadores* – PT), which promoted an agenda of educational reforms aimed at expanding access, retention, and school success. The analysis incorporates the historical and political context of national and state-level educational policymaking, including regional specificities, ideological disputes, and their influence on policy decisions. Methodologically, the research adopts a qualiquantitative approach, combining documentary and bibliographic analysis. The theoretical framework is based on the *Policy Cycle Approach*, emphasizing the contexts of influence, policy formulation, and implementation effects within Acre's educational landscape. The study assumes that the principle of equal access and permanence must be understood as an *optimization mandate*, as established by the Theory of Fundamental Rights. The right to education is conceived as an object of social struggle among different groups seeking to define its purpose and influence the allocation of constitutionally earmarked resources. This dynamic leads to both progress and setbacks in expanding access and ensuring adequate educational provision, particularly in a context marked by regional asymmetries and socioeconomic inequalities. Despite improvements in educational indicators—such as increased rural enrollment and teacher training programs—the findings suggest that the right to basic education in Acre was realized in a limited and contradictory manner. These limitations stem from structural factors, including deep social inequalities, political disruptions, and chronic underfunding of educational policies. The contradiction lies in the simultaneous adoption of expansionary policies (e.g., broadening access to basic education) and restrictive measures driven by managerialist approaches that prioritize measurable outcomes over equity, democratization, and emancipatory education.

Keywords: Right to education; Educational policy; Educational planning in Acre; Basic education.

RESUMEN

Esta tesis analiza la materialización del derecho a la educación básica en el estado de Acre (Brasil), bajo el principio constitucional de igualdad de condiciones de acceso y permanencia escolar, examinando las políticas educativas implementadas entre 1999 y 2018. La investigación abarca el período en que el gobierno estatal estuvo bajo la dirección del Partido de los Trabajadores (PT), responsable de impulsar una agenda de reformas educativas centrada en la expansión del acceso, la retención y el éxito escolar. El estudio integra las tensiones presentes en la formulación y ejecución de las políticas públicas educativas, considerando el contexto histórico nacional y local, las especificidades regionales y las disputas ideológicas que influyeron en las decisiones políticas y en la agenda de reformas. Metodológicamente, se adopta un enfoque cuali-cuantitativo, basado en análisis documental y bibliográfico. Como marco teórico-metodológico, se emplea el *Enfoque del Ciclo de Políticas*, con énfasis en los contextos de influencia, formulación y efectos de las políticas educativas en el contexto acreano. El análisis parte del supuesto de que el principio de igualdad de acceso y permanencia debe entenderse como un *mandato de optimización*, conforme a la Teoría de los Derechos Fundamentales. El derecho a la educación se concibe como un objeto de disputa entre grupos sociales que buscan definir su propósito e influir en la asignación de recursos constitucionalmente vinculados, lo que genera avances y retrocesos en la garantía de condiciones adecuadas de oferta educativa, especialmente en un contexto de asimetrías regionales y desigualdades económicas, sociales y educativas. Pese a los avances en indicadores educativos —como la expansión de matrículas en zonas rurales y los programas de formación docente—, se concluye que el derecho a la educación básica en Acre se concretó de manera limitada y contradictoria. Estas limitaciones derivan de factores estructurales: desigualdades sociales profundas, rupturas políticas y subfinanciamiento crónico de las políticas educativas. La contradicción radica en la coexistencia de políticas expansivas (ej. ampliación de la oferta educativa) y medidas restrictivas basadas en criterios gerencialistas, que reducen la educación a resultados mensurables en detrimento de la equidad, la democratización y una educación emancipadora.

Palabras clave: Derecho a la educación; Política educativa; Planeamiento educativo en Acre; Educación básica.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1	–	MAPA ESTRATÉGICO DO GOVERNO DO ESTADO DO ACRE PARA A GESTÃO 2007-2010	130
FIGURA 2	–	TAXA DE CRESCIMENTO DO BRASIL, REGIÃO NORTE E ACRE, 2003 A 2008	135
FIGURA 3	–	EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO DO ESTADO DO ACRE 2005-2014	137
FIGURA 4	–	PRINCÍPIOS DA NOVA GESTÃO PÚBLICA ADAPTADOS PARA AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS.....	147
FIGURA 5	–	MATRÍCULAS POR ANO E IDADE NO ENSINO FUNDAMENTAL NA ZONA URBANA NO ACRE EM 2018.....	184
FIGURA 6	–	MATRÍCULAS POR ANO E IDADE NO ENSINO FUNDAMENTAL NA ZONA RURAL NO ACRE EM 2018	184
FIGURA 7	–	MISSÃO, OBJETIVOS E ESTRATÉGIAS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DA SEE/AC, 1999	220
FIGURA 8	–	NOVA LÓGICA DE ORGANIZAÇÃO DO ENSINO DA SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO ACRE NO PES 2007 2010	223

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1	– TAXA DE ESCOLARIZAÇÃO LÍQUIDA DA POPULAÇÃO DE 4 E 5 ANOS MATRICULADOS NO ACRE, 1999-2018.....	181
GRÁFICO 2	– TAXA DE ESCOLARIZAÇÃO LÍQUIDA DA POPULAÇÃO DE 6 A 14 ANOS NO ENSINO FUNDAMENTAL DO ACRE DE 2007-2018	183
GRÁFICO 3	– CRESCIMENTO DA TAXA DE ESCOLARIZAÇÃO LÍQUIDA NO ACRE ENTRE 1999-2018	185
GRÁFICO 4	– COMPARAÇÃO DA EVOLUÇÃO DO PSPN E O SALÁRIO DO PROFESSOR P2 40 HORAS DO ACRE, 2009-2018.....	201
GRÁFICO 5	– CRESCIMENTO DO INDICADOR I (COMPUTADOR E INTERNET) EM ESCOLAS PÚBLICAS DO ACRE POR REDE E LOCALIZAÇÃO (2007; 2011; 2015; 2019).....	211
GRÁFICO 6	– CRESCIMENTO DO INDICADOR II (EQUIPAMENTOS ELETRÔNICOS) EM ESCOLAS PÚBLICAS DO ACRE POR REDE E LOCALIZAÇÃO (2007; 2011; 2015; 2019).....	212
GRÁFICO 7	– CRESCIMENTO DO INDICADOR III (ESPAÇOS PEDAGÓGICOS) EM ESCOLAS PÚBLICAS DO ACRE POR REDE E LOCALIZAÇÃO (2007; 2011; 2015; 2019)	213
GRÁFICO 8	– CRESCIMENTO DO INDICADOR IV (DEPENDÊNCIAS PNEE) EM ESCOLAS PÚBLICAS DO ACRE POR REDE E LOCALIZAÇÃO (2007; 2011; 2015; 2019)	214
GRÁFICO 9	– CRESCIMENTO DO INDICADOR V (SANEAMENTO E ENERGIA) EM ESCOLAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DO ACRE, POR LOCALIZAÇÃO (2007; 2011; 2015; 2019).....	216
GRÁFICO 10	– CRESCIMENTO DAS MÉDIAS DE PROFICIÊNCIA DO 5º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL NA REDE PÚBLICA DO ACRE, NO SAEB, ENTRE 1999 E 2019.....	229
GRÁFICO 11	– CRESCIMENTO DAS MÉDIAS DE PROFICIÊNCIA DO 9º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL NA REDE PÚBLICA DO ACRE, NO SAEB, ENTRE 1999 E 2019.....	231
GRÁFICO 12	– CRESCIMENTO DAS MÉDIAS DE PROFICIÊNCIA DO 3º ANO DO ENSINO MÉDIO NA REDE ESTADUAL DO ACRE, NO SAEB, ENTRE 1999 E 2019.....	232

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1	–	PLANEJAMENTOS ESTRATÉGICOS DA SEE- ACRE, 1999-2018 ...	42
QUADRO 2	–	PLANOS PLURIANUAIS DO ESTADO DO ACRE, 1999-2018	43
QUADRO 3	–	ACORDOS DE EMPRÉSTIMOS ENTRE O GOVERNO DO ESTADO DO ACRE E O BANCO MUNDIAL (BIRD), 2007-2018.....	44
QUADRO 4	–	DOCUMENTOS MAPEADOS PARA IDENTIFICAR PRINCÍPIOS DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NA LEGISLAÇÃO.....	45
QUADRO 5	–	MATRIZ NORTEADORA DA ANÁLISE DE <i>CORPUS</i> DOS DOCUMENTOS SELECIONADOS	46
QUADRO 6	–	POLÍTICAS DE REDUÇÃO DA DESIGUALDADE DE TRATAMENTO	92
QUADRO 7	–	MISSÃO E OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ACRE NOS PLANEJAMENTOS ESTRATÉGICOS, 1999-2018.....	151
QUADRO 8	–	PROGRAMAS ESPECIAIS DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES EM PARCEIRA GOVERNO DO ACRE E UFAC	192
QUADRO 9	–	INDICADORES DE CONDIÇÕES MATERIAIS DA ESCOLA.....	209
QUADRO 10	–	ESCALA DE PROFICIÊNCIA DE PORTUGUÊS E MATEMÁTICA DO 5º DO ENSINO FUNDAMENTAL DO SAEB (2020)	228
QUADRO 11	–	ESCALA DE PROFICIÊNCIA DO 9º DO ENSINO FUNDAMENTAL	230
QUADRO 12	–	ESCALA DE PROFICIÊNCIA DO 3º ANO DO ENSINO MÉDIO	232

LISTA DE TABELAS

TABELA 1	–	INDICADORES DE ATENDIMENTO DA POPULAÇÃO DE 4 A 17 ANOS, 2022/2023	20
TABELA 2	–	DISTRIBUIÇÃO DE ESCOLAS POR REGIONAIS E DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA EM 1998	158
TABELA 3	–	IMPACTO FINANCEIRO DO FUNDEF ACRE POR ESFERA DE GOVERNO 1998, EM R\$ MILHÕES	159
TABELA 4	–	CRESCIMENTO DO ATENDIMENTO DOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE 1999 E 2018, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA E LOCALIZAÇÃO	169
TABELA 5	–	CRESCIMENTO DO ATENDIMENTO ENSINO MÉDIO DA REDE ESTADUAL DO ACRE POR LOCALIZAÇÃO ENTRE 1999 E 2018	175
TABELA 6	–	CRESCIMENTO DA TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE NO ENSINO FUNDAMENTAL NA REDE PÚBLICA DO ACRE, ENTRE 1999 E 2017.....	177
TABELA 7	–	CRESCIMENTO DAS MATRÍCULAS NA PRÉ-ESCOLA NA REDE PÚBLICA DO ACRE ENTRE OS ANOS DE 1999 E 2018.....	181
TABELA 8	–	NÚMERO DE DOCENTES NA REDE PÚBLICA REGULAR, POR NÍVEL ESCOLARIDADE E FORMAÇÃO ACADÊMICA	194
TABELA 9	–	DISTRIBUIÇÃO DAS ESCOLAS PÚBLICAS DO ACRE, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA E LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA EM 2007,2011,2015 E 2019	209
TABELA 10	–	MÉDIAS DE PROFICIÊNCIA POR ESCOLARIDADE DOS PAIS E COR/RAÇA DOS ESTUDANTES DA REDE PÚBLICA DO ACRE NO SAEB DE 1999, 2009 E 2019	234

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ	Custo Aluno-Qualidade
CF	Constituição Federal
DCNEM	Diretrizes Curriculares Nacional do Ensino Médio
DPL	Development Policy Loan
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPA	Frente Popular do Acre
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Desenvolvimento, Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretriz Orçamentária
LOA	Lei de Orçamento Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
NGP	Nova Gestão Pública
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAR	Plano de Ações Articuladas
PARFOR	Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica
PBF	Programa Bolsa Família

PC do B	Partido Comunista do Brasil
PCCR	Plano de Cargos, Carreira e Remuneração
PCNEM	Parâmetros Curriculares Nacionais do Ensino Médio
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Programa de Desenvolvimento da Educação
PDE	Programa de Desenvolvimento da Escola
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrata Trabalhista
PEE	Plano Estadual de Educação
PEEM	Programa Especial do Ensino Médio
PEFPEB	Programa Especial de Formação de Professores para Educação Básica
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
PPR	Partido Progressista Reformador
PROACRE	Programa de Inclusão Social e Desenvolvimento Econômico Sustentável do Estado do Acre
PROFIR	Programa Especial de Formação de Professores para a Educação Básica/Zona Rural
PROINFÂNCIA	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil
PROSABER	Programa Especial de Formação de Professores para a Educação Infantil e Anos Iniciais do Ensino Fundamental
PSDB	Partido da Social-Democracia Brasileira
PSPN	Piso Salarial Profissional Nacional
PT	Partido dos Trabalhadores
PV	Partido Verde
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEE/AC	Secretaria de Estado de Educação
SIMPROACRE	Sindicato dos Professores do Acre
SINTEAC	Sindicato dos Trabalhadores em Educação

TCE/AC	Tribunal de Contas do Estado do Acre
UFAC	Universidade Federal do Acre
UnB	Universidade de Brasília

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	18
2 PERCURSO METODOLÓGICO	33
3 DIREITO À EDUCAÇÃO: DISSENSOS, DISPUTAS, LIMITES E POSSIBILIDADES	51
3.1 A QUEM INTERESSA A DISPUTA PELO PAPEL DO ESTADO?	51
3.2 O ESTADO BRASILEIRO E OS DIREITOS SOCIAIS: VERSO, REVERSO, CONTROVERSO	62
3.3 A EDUCAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL	72
3.4 IGUALDADE DE CONDIÇÕES DE ACESSO E PERMANÊNCIA NA ESCOLA COMO MANDAMENTO	77
4 A POLÍTICA EDUCACIONAL DO ACRE DE 1999 A 2018.....	113
4.1 AMAZÔNIA, ESPAÇO DE DISPUTAS.....	114
4.2 REFORMA DO ESTADO NO ACRE E AMPLIAÇÃO DA CAPACIDADE ESTATAL	123
4.3 O PAPEL DOS PLANEJAMENTOS ESTRATÉGICOS NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS.....	144
5 O DIREITO À EDUCAÇÃO NA PERSPECTIVA DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE DE CONDIÇÕES DE ACESSO E PERMANÊNCIA: AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DO ACRE	156
5.1 A AMPLIAÇÃO DO ATENDIMENTO PARA A POPULAÇÃO NA FAIXA ETÁRIA ESCOLAR OBRIGATÓRIA – IGUALDADE DE ACESSO	157
5.2 IGUALDADE DE CONDIÇÕES DE OFERTA: FORMAÇÃO DE PROFESSORES E INFRAESTRUTURA DAS ESCOLAS	187
5.2.1 Políticas de valorização profissional no Acre entre 1999-2018: formação e plano de carreira.....	189
5.2.2 Condições de oferta, infraestrutura e desigualdade educacional no Acre	203
5.3 AS AVALIAÇÕES EXTERNAS: A INCIDÊNCIA SOBRE OS RESULTADOS COMO PARÂMETRO DE QUALIDADE DA EDUCAÇÃO	218
6 CONCLUSÃO	238
REFERÊNCIAS	250
APÊNDICES.....	261

APÊNDICE I – ANÁLISE DOS PLANEJAMENTOS ESTRATÉGICOS DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DE 1999-2018	261
APÊNDICE II – ANÁLISE DOS PPAS DO ESTADO DO ACRE 1999-2018	267
APÊNDICE III – ANÁLISE DOS DOCUMENTOS PRODUZIDOS NO ÂMBITO DOS ACORDOS DO GOVERNO DO ESTADO COM O BANCO MUNDIAL – BIRD.....	296

1 INTRODUÇÃO

A educação, consagrada na Constituição Federal de 1988 (CF/88) como um direito social, é resultado de um longo processo histórico de lutas e conquistas para a sua garantia universal a todos os brasileiros. Ela representa a expressão de um esforço coletivo da sociedade brasileira na promoção de políticas públicas que buscam superar um passado marcado por exclusão, segregação e desigualdades profundas, que, por séculos, caracterizaram o acesso à educação no país.

A educação é amplamente reconhecida como um fator fundamental para o desenvolvimento social e econômico do Brasil, sendo frequentemente destacada nos discursos políticos de distintos setores da sociedade. Todavia, as concepções acerca de sua finalidade não são homogêneas e se manifestam de maneira diversa nas políticas educacionais implementadas ao longo das últimas décadas.

De um lado, observa-se uma perspectiva de cunho instrumental, que atribui à educação a função principal de formar mão de obra qualificada, orientada, sobretudo, para atender às exigências do mercado de trabalho e fomentar o crescimento econômico. Tal concepção tende a reduzir a educação a um mero instrumento de produtividade, desconsiderando sua dimensão voltada à formação humana integral e ao exercício pleno da cidadania.

De outro lado, há o que está expresso no artigo 205 da CF/88, que define a educação como um direito de todos e um dever do Estado e da família, com o objetivo de promover o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (Brasil, 1988). Essa concepção ampla coloca a educação para além de uma função meramente econômica, pois o pleno desenvolvimento da pessoa, o preparo para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho, como finalidades do direito à educação, sustentam-se no fundamento de uma política que enxerga o estudante em sua máxima dignidade como ser humano.

Isso implica garantir não apenas o acesso à escola, mas também condições para que ele possa desenvolver suas potencialidades de forma integral e alcançar o nível mais elevado de formação possível. A política educacional alinhada a esses princípios, portanto, busca superar a visão reducionista da educação como mera transmissão de conhecimentos ou formação para o mercado de trabalho, priorizando, em vez disso, a formação humana integral, que valoriza a autonomia, o pensamento crítico e a participação ativa na sociedade.

Uma educação que busque efetivar essa finalidade pressupõe a garantia de igualdade de condições para o acesso à escola e a permanência nela. Nesse sentido, o constituinte originário

estabeleceu que a educação é um direito social fundamental, destinado a todos que a ela têm direito.

Como destaca Cury (2022), a palavra “todos” aparece 68 vezes no texto constitucional, o que reforça o caráter universalizante e inclusivo que deve orientar a formulação e a implementação das políticas públicas, visando assegurar os direitos sociais. Essa repetição não é meramente retórica, mas sim um compromisso explícito com a construção de uma sociedade mais justa e igualitária, na qual o acesso à educação seja garantido sem distinções ou exclusões.

Apesar das conquistas estabelecidas no texto original da Constituição Federal de 1988 e dos avanços posteriores, como a introdução do princípio de valorização dos profissionais da educação, a instituição do piso salarial profissional para os professores, a ampliação da obrigatoriedade e gratuidade do ensino para estudantes de 4 a 17 anos e a constitucionalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), ainda se observa um cenário marcado por desigualdades na oferta do direito à educação básica no Brasil.

Esse quadro, resultado de uma concepção de Estado que se mantém refratária à inclusão social plena, configura-se como uma característica intrínseca do sistema capitalista. Embora as mudanças legais representem avanços significativos, sua efetivação esbarra em desafios estruturais, como a falta de priorização de investimentos públicos adequados, a persistência de desigualdades regionais e a dificuldade em superar as barreiras históricas que impedem a universalização de uma educação de qualidade para todos. Dessa forma, a garantia do direito à educação básica, embora prevista constitucionalmente, ainda não se materializa de maneira equitativa, evidenciando a necessidade de transformações mais profundas no modelo de Estado e de sociedade.

O relatório do 5º ciclo de monitoramento do Plano Nacional de Educação (PNE) 2024, estabelecido pela Lei nº 13.005/2014 e elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep, 2024), apresenta indicadores que demonstram a dificuldade do país em efetivar o acesso obrigatório à educação, conforme preconizado pela CF/88. Dentre os dados apresentados, destacam-se:

TABELA 1 – INDICADORES DE ATENDIMENTO DA POPULAÇÃO DE 4 A 17 ANOS, 2022/2023

Indicador	Brasil	Região Norte	Acre
Percentual da população de 4 a 5 anos de idade matriculadas	93%	85,2%	77,4%
Percentual da população de 6 a 14 anos que frequenta ou já concluiu o ensino fundamental	95,7%	95,7%	94%
Percentual da população de 16 anos com, pelo menos, o ensino fundamental concluído	84,3%	73,7%	70,3%
Percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta ou já concluiu o ensino fundamental	94%	91,3%	91,3%

Fonte: O Autor (2025), com base no Inep (2024).

Sabe-se que a legislação vigente definiu o ano de 2016 como prazo limite para a universalização do atendimento educacional à população de 4 e 5 anos e de 15 a 17 anos, além de estabelecer o ano de 2024 como meta para a universalização do ensino fundamental de 9 anos e para que 95% da população de 16 anos tenha concluído essa etapa (Brasil, 2014). Entretanto, os resultados apresentados na tabela acima destacam dois aspectos centrais da política educacional brasileira.

O primeiro refere-se à não efetivação da primeira dimensão do direito à educação, que é o acesso à escola. O segundo, considerando os dados específicos do Estado do Acre, diz respeito à desigualdade na oferta educacional, evidenciada pela discrepância no atendimento entre as regiões brasileiras e as unidades federativas.

Nesse sentido, embora a CF/88 estabeleça a educação como um direito fundamental e determine que o Estado deva garantir condições equitativas para o acesso à escola e a permanência nela, os dados apresentados revelam que, no estado do Acre, esse direito não foi plenamente materializado. Os indicadores apresentados na Tabela 1 evidenciam lacunas significativas na efetivação desse direito, o que demanda uma análise crítica das políticas educacionais adotadas, bem como uma avaliação dos seus impactos, a fim de identificar os fatores que impediram a concretização dos princípios constitucionais.

Há, portanto, a necessidade de se analisar a relação entre educação e desigualdade social, especialmente em um contexto no qual as políticas educacionais são orientadas por diretrizes de um modelo de gestão utilizada no âmbito da iniciativa privada, transplantado para os sistemas de ensino, com a adoção de currículos por competências, que enfatizam a formação para o mercado de trabalho, a estandarização dos resultados educacionais por meio das avaliações externas, que vem promovendo a manutenção de níveis inaceitáveis de desigualdade (Arroyo, 2010).

Considerando esse cenário, e partindo do entendimento de que o direito à educação é resultado das políticas educacionais desenvolvidas pelos governos nas diferentes esferas (federal, estadual e municipal), que buscam concretizar o que está estabelecido na legislação, dentro de um contexto geográfico e temporal específico, definiu-se como objeto desta pesquisa: ***o direito à educação no estado do Acre, com foco na efetivação da igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola***, conforme preconiza o Inciso I do Artigo 206 da CF/1988.

Nessa direção, a presente pesquisa estabelece um recorte temporal que abrange o período de 1999 a 2018, intervalo no qual ocorreu a ascensão ao poder do Partido dos Trabalhadores (PT). Esse partido liderou uma frente política composta por partidos de esquerda, como o Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e o Partido Socialista Brasileiro (PSB), além de agremiações com espectro político de centro e de direita, resultando na formação da aliança denominada Frente Popular do Acre (FPA). Essa coalizão permaneceu à frente da gestão do governo estadual por vinte anos.

Os governos de Jorge Viana (1999-2006), Binho Marques (2007-2010) e Tião Viana (2011-2018), pela primeira vez dentro de um ambiente democrático, tiveram uma oportunidade inédita para o desenvolvimento de políticas públicas alinhadas às reivindicações dos movimentos sociais.

A política educacional voltada à efetivação do direito à educação insere-se em um campo marcado por disputas e tensões entre distintos grupos políticos e ideológicos. Essas disputas influenciam diretamente as decisões — e as omissões — dos gestores públicos quanto às finalidades atribuídas à educação e ao conteúdo nela envolvidos. Tal cenário evidencia a complexidade histórica que permeia a relação entre o Estado, a educação e as políticas educacionais, constituída por diferentes concepções de mundo em permanente confronto.

No caso do Acre, essas disputas se manifestam de forma particular, dada a realidade socioeconômica e geográfica do estado, que enfrenta desafios como a dispersão populacional em áreas remotas, a carência de infraestrutura e a necessidade de políticas que considerem as especificidades das comunidades locais, especialmente indígenas e ribeirinhas.

As políticas iniciadas em 1999 tiveram como pano de fundo o contexto acreano, marcado pelo dismantelamento da máquina administrativa e pela incapacidade dos governos anteriores ao período estudado de assegurar a oferta de serviços básicos à população. Uma das marcas das gestões anteriores é que, em dezembro de 1998, os servidores públicos estavam com os salários de novembro, dezembro e o 13º atrasados (Acre, 2015; 2011; 2007; 2003; 1999; Moraes, 2024; Melo, 2010; Damasceno, 2010).

Nessa ambiência, não se pode perder de vista que as políticas construídas pela FPA expressam traços das influências da conjuntura nacional em variados contextos. A exemplo das diretrizes de reforma do Estado brasileiro iniciadas em 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Tais diretrizes evidenciam a disputa entre a concepção de Estado estabelecida na Constituição Federal de 1988, orientada para a garantia de direitos sociais fundamentais, e as ideias neoliberais, que defendem a redução do tamanho do Estado e a transferência da provisão de direitos para a iniciativa privada. Essa perspectiva transforma os direitos em serviços passíveis de consumo, em vez de bens sociais a serem assegurados e ofertados pelo poder público.

Outra característica influente no desenho das políticas e na atuação política da FPA foi o advento da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, pelo Partido dos Trabalhadores (PT), à Presidência da República, em 2002. Esse fato trouxe para as gestões da FPA uma perspectiva favorável à materialização de políticas públicas voltadas à melhoria da infraestrutura local, o apoio a iniciativas de práticas econômicas que alinhassem o desenvolvimento econômico ao uso racional dos recursos naturais e a ampliação da oferta de direitos sociais.

O apoio do governo federal à gestão estadual foi fundamental para o início de um ciclo de desenvolvimento local, que gerou um sentimento de bem-estar e prosperidade, mesmo diante da manutenção dos graves problemas que afetavam a população acreana. Esse sentimento foi evidenciado nos processos eleitorais, com as vitórias de Jorge Viana em 2002 (reeleição), de Binho Marques em 2006, ainda no primeiro turno, e de Tião Viana no primeiro turno em 2010, e no segundo turno em 2014.

Nesse contexto, retomou-se o discurso de modernização do estado do Acre, alinhado a uma concepção de desenvolvimento que assegurasse o bem-estar da população e a utilização racional dos recursos naturais, por meio da promoção do desenvolvimento regional com a sustentabilidade ambiental. Na esteira disso, foi cunhado o conceito de Florestania, que visava garantir aos homens e mulheres que viviam na floresta os direitos básicos usufruídos pelos residentes na zona urbana, bem como promover iniciativas voltadas à modernização da máquina estatal e dos serviços públicos.

No âmbito da administração pública, houve a ampliação e o fortalecimento da agenda de reformas impulsionadas pelo Governo Federal, com ênfase na melhoria dos processos de gestão e na obtenção de resultados que garantissem a eficiência das políticas públicas. Essa premissa orientou a produção, execução e avaliação das ações desenvolvidas pelos diversos setores da administração estadual (Moraes, 2024).

Esse período foi marcado por intensas mudanças, especialmente no que se refere à intervenção estatal no desenvolvimento econômico e social no Acre, baseada em políticas sustentadas por transferências de renda, ampliação do acesso ao crédito e a investimentos em infraestrutura física e social.

No contexto nacional, a conjuntura política e social favoreceu a eleição de Dilma Rousseff, a primeira mulher eleita presidenta do Brasil, e conforme Dweck e Teixeira (2017), seu governo empenhou-se em manter a proteção social, a distribuição de renda e a ampliação do crédito para sustentar a demanda do mercado interno.

Contudo, na contramão deste macroprojeto sociopolítico e econômico, entidades patronais, como as capitaneadas pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), que defendiam uma agenda voltada ao aumento da competitividade da indústria nacional, cujos pilares incluíam a redução de juros para baratear o crédito às empresas, a desvalorização da moeda brasileira em relação ao dólar, a redução drástica de gastos especialmente em investimentos sociais, a ampla desoneração da carga tributária, principalmente na folha de pagamento, e o congelamento das tarifas de energia.

Como aponta Carvalho (2018), a adoção dessa agenda foi desastrosa para o país, pois ocorreu em um período de desaceleração da economia mundial, visto a queda dos preços das *commodities*, como produtos agrícolas e petróleo, decorrente da redução da atividade econômica em países como China, Estados Unidos e União Europeia. Isso afetou profundamente as economias que dependiam da exportação desses produtos como vetores de desenvolvimento, resultando em uma complexificação do cenário sociopolítico e econômico brasileiro.

Além dos problemas de ordem econômica, a gestão da presidenta Dilma Rousseff enfrentou desafios decorrentes de uma crise política iniciada em 2013, as chamadas manifestações de junho. Essas mobilizações reuniram um contingente considerável da população em torno de uma pauta que, inicialmente, defendia a melhoria dos serviços públicos, mas foi apropriada por setores da ultradireita brasileira, que viram naquele momento uma oportunidade para criar um ambiente antigoverno, especialmente contra o PT (Anderson, 2020). A crise política foi ainda agravada pela Operação Lava Jato, que atingiu em cheio o sistema político brasileiro. Com o apoio das grandes empresas de comunicação do país, setores atribuíram ao PT a responsabilidade histórica pela corrupção no Brasil.

Vale destacar, ainda, que Michel Temer, vice-presidente da República, articulou-se, por meio de seu partido, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), para implodir a frágil aliança que reelegeu a presidenta Dilma Rousseff em 2014. Essa ruptura abriu caminho para a

interrupção da jovem democracia brasileira por meio de um processo de *impeachment*, em 2016, que não comprovou o crime de responsabilidade alegado contra a presidenta.

A acusação baseou-se na execução de mecanismos que supostamente afrontariam a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), embora tais práticas tenham sido utilizadas por governos anteriores. Dessa forma, o Congresso Nacional promoveu um golpe jurídico-parlamentar, destituindo uma presidenta eleita devido à sua baixa popularidade (Carvalho, 2018).

Esse cenário abriu caminho para uma agenda de ajuste fiscal, que resultou na aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, estabelecendo um novo regime fiscal para o país, com vigência de 20 anos. Nesse regime, o crescimento das despesas públicas ficou limitado ao percentual da inflação do ano anterior, desconsiderando variáveis como o aumento do Produto Interno Bruto (PIB), colocando em xeque o projeto da Constituição de 1988 de ampliar a provisão de direitos sociais. A política de ajuste fiscal permanente e interminável adotada no Brasil, especialmente após o golpe de 2016, tem promovido uma agenda de desmonte de direitos historicamente conquistados.

Isso se reflete na imposição de limites aos investimentos em políticas públicas, resultando em um sequestro de recursos do orçamento federal, que passam a ser redirecionados para atender demandas privatistas e sustentar projetos de poder alheios ao interesse público, marcados por um conjunto de ideias cuja premissa fundamental é a transformação do Estado provedor de direitos e garantias sociais em um Estado regulador e concorrencial, alinhado à lógica de mercado. Nesse discurso, os direitos sociais assumem uma perspectiva consumerista, com ênfase na satisfação individual em detrimento da realização de objetivos coletivos.

Certamente, a crise econômica e a política nacional repercutiram no estado do Acre, especialmente em três dimensões: a) o aumento do desgaste político do Partido dos Trabalhadores (PT), que liderava a aliança local e foi responsabilizado pelos casos de corrupção e pela deterioração das condições de vida da população; b) a redução das receitas provenientes das transferências federais, comprometendo o funcionamento da máquina estatal; e c) a paralisação dos investimentos federais no estado, resultando em um cenário de obras inacabadas que impactaram negativamente a geração de empregos e a circulação de recursos na economia local. Esses fatores criaram uma tempestade perfeita, levando à derrota quase total da aliança política que governou o Acre por 20 anos nas eleições de 2018.

Tem-se, pois, que ação pública do Estado não é influenciada somente pelos problemas locais, mas sofre impacto de interesses externos aos da coletividade a que se destina. Nesse sentido, cabe considerar as interrelações que as envolvem, o momento histórico da localidade e do País, as características culturais e as singularidades, a orientação ideológica dos atores

envolvidos na arena de disputas, os embates, tensões, contradições, resistências, concertações e suas relações com os interesses e movimentos internacionais, entre outros fatores que influenciam e são influenciados pelas decisões políticas.

Esse breve percurso sobre a macro conjuntura política nacional e suas reverberações no Acre, especialmente no que tange às variações políticas, os ciclos de expansão e a retração de direitos e ao papel do Estado na garantia destes, auxilia a compreender a política – no caso desta pesquisa, a política educacional – como um processo dinâmico, influenciado por contextos permeados por disputas e transformações que impactam sua materialização enquanto direito social, o que chancela sua análise não apenas em sua forma legal, mas também nos processos de implementação, nos atores envolvidos e nos desafios estruturais – como as desigualdades regionais e a precariedade da infraestrutura – que permeiam a oferta educacional.

Ao retomar o objeto de pesquisa, vale pontuar que o debate sobre a efetivação da igualdade de condições para o acesso à escola e a permanência nela pressupõe que os sistemas educacionais ofereçam os insumos necessários para assegurar um percurso escolar sem interrupções. No entanto, a definição dos insumos necessários e adequados para atender às necessidades de cada etapa de ensino e às singularidades regionais ainda representa um desafio no Brasil, especialmente em um contexto marcado por profundas desigualdades regionais e sociais.

Essa realidade evidencia a importância de analisar as condições materiais e estruturais das escolas no Acre, considerando suas particularidades, para compreender em que medida o direito à educação tem sido concretizado no estado. Ao examinar esses elementos, busca-se não apenas mapear as lacunas, mas também identificar como as decisões políticas – influenciadas por ciclos nacionais de expansão ou austeridade – impactaram a capacidade do estado de universalizar condições dignas de ensino, tornando-as emblemáticas da tensão entre o princípio constitucional de igualdade e as assimetrias regionais.

Assim, investigar essa dinâmica é essencial para compreender se o Acre tem conseguido traduzir o direito à educação em práticas que reduzam efetivamente as barreiras à aprendizagem ou se, ao contrário, reproduz lógicas perversas que naturalizam a exclusão educacional como reflexo de desigualdades estruturais.

Nesta pesquisa, compreende-se que a educação, definida como um direito social para todos, integrante do rol de direitos e garantias fundamentais preconizado na CF de 88; por conseguinte, deve ser efetivada de forma a incorporar todos, indistintamente.

Não se pode perder de vista que a constituição das políticas públicas, reflete a dinâmica do estágio de desenvolvimento do sistema capitalista, que impõe limites do ponto de vista

estrutural e reforça a essência de um modelo de desenvolvimento econômico, social e político marcado pela exclusão, pela desigualdade, pela depredação dos recursos naturais e pela redução da dignidade humana.

A efetivação do direito à educação está intrinsecamente ligada ao modelo de Estado adotado, pois, como destaca Saviani (2020), o período pós CF de 88 foi marcado pelo avanço de ideias neoliberais que defendem a concepção de Estado mínimo. Esse paradigma, amplamente defendido pelas elites econômicas, busca reduzir a intervenção estatal tanto nas atividades econômicas quanto nas políticas de desenvolvimento social, transferindo essas responsabilidades para a iniciativa privada, para organizações da sociedade civil e até mesmo para os indivíduos que passam a arcar com obrigações que originalmente caberiam ao poder público.

Nesse contexto, a materialização dos princípios e diretrizes educacionais estabelecidos na CF de 88 enfrenta significativos obstáculos. A concepção do Estado como provedor de direitos foi sistematicamente questionada, especialmente a partir de discursos que priorizavam o equilíbrio fiscal em detrimento dos investimentos sociais.

Como resultado, criou-se um cenário paradoxal, isto é, ao mesmo tempo em que a Constituição ampliava o leque de direitos, na prática, a adoção de políticas de ajuste fiscal permanente comprometia severamente a capacidade do Estado em garantir condições adequadas para o pleno exercício do direito à educação.

A disseminação de um discurso que buscou associar a modernização e racionalização da atuação estatal ao crescimento econômico fortaleceu a oposição às concepções de bem-estar social consagradas na Carta Magna. Esse movimento, se materializou especialmente por meio de emendas constitucionais que, por um lado, limitaram e postergaram a efetivação de direitos sociais e, por outro, ampliaram a transferência de recursos públicos para a iniciativa privada (Dourado, 2019, 2020).

No âmbito educacional, a agenda reformista ganhou impulso com a atuação de organismos internacionais, que passaram a recomendar a adoção de mecanismos como avaliações externas, a exemplo do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), promovido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e sistemas nacionais de avaliação. Essas propostas centravam-se em princípios como autonomia, descentralização, regulação e prestação de contas, além da busca por identificar os fatores que determinariam a eficácia escolar.

Em síntese, as políticas educacionais materializadas no Brasil após a CF de 88 sofreram significativas transformações mediante a adoção de um novo paradigma regulatório. Esse

modelo caracterizou-se por mecanismos de *accountability*; sistemas de controle; descentralização executiva; competitividade institucional; e incentivos meritocráticos. Esse modelo regulatório, conforme analisado por autores como Freitas (2012) e Oliveira (2015), representou uma reconfiguração da governança educacional, substituindo progressivamente o paradigma do direito social por uma perspectiva gerencial marcada por princípios da nova gestão pública.

O conteúdo do direito à educação expresso no Art. 206 da CF de 1988, não deixa dúvida quanto ao seu caráter democrático e inclusivo, pois ao determinar que a educação é um direito de todos, o texto constitucional originariamente inseriu um dever do Estado, não só com provisão, mas com uma oferta sem restrições de qualquer natureza. Como destaca Cury (2022), essa concepção vincula-se organicamente aos fundamentos constitucionais da cidadania e da dignidade da pessoa humana – Art. 1º, constituindo-se em eixo estruturante do projeto democrático brasileiro.

A cidadania, enquanto fundamento constitucional da República, compreende uma construção multidimensional que articula direitos civis, políticos e sociais (Saviani, 2013). Essa concepção tridimensional revela a intenção do constituinte originário de criar mecanismos integrados para superar as desigualdades estruturais da sociedade brasileira, garantindo, simultaneamente, as liberdades individuais, os canais de participação política e o acesso a bens materiais e simbólicos essenciais. Carvalho (2002) destaca que essa abordagem integrada busca assegurar tanto as condições objetivas de existência quanto as dimensões subjetivas necessárias para o pleno exercício da cidadania na construção democrática.

Contudo, as relações de produção capitalista, em seu estágio atual, têm agravado o problema das desigualdades sociais, seja pela precarização das condições de acesso ao trabalho e à renda básica, seja pela mutação do papel do Estado como indutor de políticas de supressão e mitigação das vulnerabilidades sociais.

A esse respeito, Oliveira (2019) explicita que, diante da onda conservadora que, nos últimos anos, tem permeado os debates eleitorais e os governos com essa matriz ideológica, tem buscado limitar o acesso dessa massa de excluídos dos programas sociais, por esse motivo, há necessidade de problematizar a forma de construção das políticas públicas que naturalizam a negação da cidadania.

Ao consagrar o pleno desenvolvimento da pessoa como uma das finalidades fundamentais da educação – Art. 205, CF/88, o constituinte originário estabeleceu uma intrínseca vinculação entre o direito educacional e a proteção dos direitos humanos, conformando um eixo estruturante para a atuação estatal. Essa concepção encontra seu

fundamento primeiro no princípio da dignidade da pessoa humana – Art. 1º, III, que exige do poder público não apenas a abstenção de violações, mas uma atuação positiva para a realização de condições materiais e simbólicas de existência.

Nessa perspectiva, a oferta educacional transcende sua dimensão meramente instrumental, configurando-se como mecanismo privilegiado de equalização social e reconhecimento da dignidade de todos os cidadãos, especialmente dos grupos historicamente marginalizados.

Sampaio e Oliveira (2015) abordam a desigualdade educacional como um fenômeno polissêmico e multidimensional, ressaltando a importância de analisar separadamente cada uma de suas dimensões para compreender plenamente suas causas e impactos na efetivação do direito à educação.

Fundamentando-se no marco teórico de Crahay (2000) sobre justiça escolar, que distingue três modalidades de igualdade – de acesso, de tratamento e de resultados –, os autores identificam três eixos principais de manifestação das desigualdades educacionais: o acesso diferenciado aos diversos níveis de ensino; as disparidades no tratamento educacional recebido, e as variações nos resultados de aprendizagem alcançados.

Assim, Sampaio e Oliveira (2015), ao analisarem o conteúdo do direito à educação expresso na CF/88, apontam que o espírito do texto Constitucional é o da promoção das condições de acesso e permanência, para a garantia de um aprendizado a todos os estudantes. Nesse sentido, a formulação, implementação e avaliação das políticas públicas devem considerar a multidimensionalidade do fenômeno da desigualdade.

Nessa direção, esta tese compreende que a efetivação do direito à educação não se limita a uma concepção meramente jurídica, mas, constitui, sobretudo, uma questão política. Isso porque, é por meio das políticas públicas – formulação, implementação, monitoramento e avaliação – que se concretiza (ou não) o princípio da garantia das condições de acesso à escola e permanência nela, produzindo o conteúdo do direito à educação em uma realidade material, na perspectiva da promoção da dignidade da pessoa humana.

Por conseguinte, parte-se do pressuposto que os princípios esculpidos na CF/88, com ênfase para a dignidade da pessoa humana, devem ser otimizados na promoção dos direitos, sobretudo os sociais, pois a garantia da dignidade humana é um princípio que não admite preclusão e tem precedência sobre todas as outras normas.

Para Alexy (2008), os princípios jurídicos são mandamentos de otimização, ou seja, os direitos devem ser efetivados considerando as condições concretas, na maior amplitude

possível. Essa perspectiva é reiterada por Cury (2023), que reafirma o caráter de maximização na interpretação e aplicação dos fundamentos e princípios da CF/88.

Decerto, a discussão sobre a efetivação das políticas educacionais para assegurar o direito à educação, conforme exposto na legislação vigente, implica ampliar o debate sobre as finalidades dos sistemas educacionais, especialmente em contextos como o da Região Amazônica, profundamente marcada pelas desigualdades sociais, econômicas que obstaculizam o acesso aos direitos fundamentais.

Em face dos aspectos explicitados até aqui, o problema central que preside a investigação desta Tese está formulado nos seguintes termos: ***como se materializou o direito à Educação Básica na Política de Educação do Acre no período de 1999 a 2018, considerando o princípio constitucional da igualdade de condições de acesso e permanência na escola?***

Com base nesse problema central, desdobraram-se as seguintes questões secundárias da pesquisa:

- Como a concepção de direito à educação se configurou pós a promulgação da Constituição Federal de 1988 em torno das políticas educacionais?
- Quais políticas educacionais foram implantadas no Acre entre 1999 e 2018 para promover o princípio de igualdade de condições de acesso à escola e permanência ?
- Como o princípio constitucional da igualdade de condições de acesso à escola e permanência refletiu nas políticas educacionais do Acre?

Diante destes questionamentos, justifica-se a reflexão sobre a configuração do direito educacional no Estado do Acre, em um contexto de disputa pelo papel do Estado, que experimentou um governo de coalizão em 20 anos de gestão e que tinha como premissa assegurar e ampliar a oferta da educação na Amazônia Acreana, considerando suas singularidades e particularidades.

Assim sendo, o objetivo geral da presente investigação é: ***analisar, à luz do princípio constitucional de igualdade de condições de acesso e permanência na escola, a efetivação do direito à Educação Básica nas políticas educacionais implantadas no Acre no período de 1999 a 2018.***

Para alcançar este objetivo, buscando espelhar as questões secundárias apresentadas anteriormente, estabeleceram-se os seguintes objetivos específicos:

- Discorrer sobre a configuração do direito à educação após a promulgação da Constituição Federal de 1988;

- Apresentar a trajetória das políticas educacionais materializadas no Acre entre 1999 e 2018 para promover os princípios da igualdade de condições de acesso à escola e permanência ;
- Verificar se o princípio constitucional da igualdade de condições de acesso à escola e permanência se refletiu nas políticas educacionais do Acre.

A definição desses objetivos justifica-se pela necessidade de compreensão das políticas educacionais na perspectiva da redução das desigualdades educacionais, em um contexto de isolamento geográfico de grandes contingentes da população, como na região amazônica, onde prevalece o que Colares, Colares e Soares (2020) caracterizaram como abandono social.

Nesta pesquisa, a tese formulada assenta-se na ideia de que a política de educação básica do Acre não efetivou de forma satisfatória o princípio constitucional da igualdade de condições de acesso à escola e permanência nela, conforme preconizado no inciso I, do art. 206 da Constituição Federal de 1988, especialmente para as populações mais vulneráveis.

A relevância desta pesquisa sustenta-se na dimensão acadêmica e política. Academicamente, justifica-se ao preencher lacunas na literatura sobre pesquisas em políticas públicas educacionais na Amazônia que abordam a efetivação do direito à educação. Ademais, avança na discussão sobre a relação entre políticas públicas e redução das desigualdades educacionais neste ambiente.

Politicamente, a pesquisa é relevante na medida em que almeja contribuir para a defesa do direito à educação, que se encontra permanentemente ameaçado em função de uma lógica que o reduz a um produto a ser consumido, e não como um bem social a ser usufruído, na perspectiva do pleno desenvolvimento de uma educação integral e humana, reforçando desigualdades sobretudo de grupos historicamente excluídos, e abreviando o conceito de acesso e permanência.

Considerando esses aspectos, apresenta-se a estrutura da Tese. Além desta **INTRODUÇÃO**, que constitui a primeira parte, em que se situam a demarcação do objeto, problema e questões secundárias, objetivos e estrutura da pesquisa; o texto está estruturado em outras cinco seções.

Na segunda seção, intitulada **PERCURSO METODOLÓGICO**, apresentam-se os procedimentos de pesquisa e a abordagem utilizada para o tratamento dos dados e construção das inferências das categorias de análise. Adotou-se o referencial teórico-metodológico do ciclo de políticas, desenvolvido por Stephen Ball, Richard Bowe e Anne Gold, (Bowe; Ball; Gold, 1992), (Ball; Bowe, 1992) e (Ball, 1994), que tem em Mainardes (2006; 2018) um dos

principais interlocutores desta abordagem no Brasil. Para a coleta, tratamento e análise dos dados, utilizou-se a técnica de pesquisa de Análise de conteúdo, conforme Bardin (1977).

O Direito à educação é discutido na terceira seção, intitulada ***DIREITO À EDUCAÇÃO: dissensos, disputas, limites e possibilidades***, organizada em quatro subseções. A primeira, ***A QUEM INTERESSA A DISPUTA PELO PAPEL DO ESTADO***, discute o papel do Estado no sistema capitalista. Na subseção ***O ESTADO BRASILEIRO E OS DIREITOS SOCIAIS: verso, reverso, controverso***, faz-se uma análise do contexto brasileiro pós-constituição, no qual se configura o dilema da sociedade nacional que previu a ampliação de direitos sociais, mas as medidas de ajuste fiscal impostas pelas elites econômicas, buscaram limitar e redefinir os conteúdos destes direitos. Na subseção ***A EDUCAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL***, discute-se a relação entre os princípios da dignidade da pessoa humana e o direito à educação, conferindo-lhe o status de direito fundamental, cujo conteúdo deve ser interpretado, conforme a Teoria dos Direitos Fundamentais de Robert Alexy (2008), de forma otimizada para assegurar a máxima amplitude. A subseção ***IGUALDADE DE CONDIÇÕES DE ACESSO E PERMANÊNCIA NA ESCOLA COMO MANDAMENTO***, apresenta o referencial teórico que discute, a partir de Crahay (2000), que as políticas educacionais devem ter como objetivo a promoção da igualdade de acesso, de tratamento e de conhecimento como forma de plena satisfação do direito.

O contexto de produção das políticas educacionais no estado do Acre é discutido na quarta seção, com o título ***A POLÍTICA EDUCACIONAL DO ACRE***, de 1999 a 2018, que foi dividida em três subseções. Essa discussão é entrelaçada pelas orientações para a reforma do Estado, oriundas especialmente dos organismos internacionais e das influências do contexto nacional e internacional na configuração da atuação estatal. Na subseção ***AMAZÔNIA, ESPAÇO DE DISPUTAS***, apresenta-se os embates sobre os projetos de desenvolvimento econômico para a região, o impacto na promoção dos direitos sociais. Na subseção ***REFORMA DO ESTADO NO ACRE E AMPLIAÇÃO DA CAPACIDADE ESTATAL*** discute-se o processo de retomada da capacidade estatal do governo para a oferta dos direitos básicos da população e na promoção do desenvolvimento econômico baseado na sustentabilidade ambiental... Na subseção ***O PAPEL DOS PLANEJAMENTOS ESTRATÉGICOS NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS***, apresenta-se o processo de construção das políticas educacionais por meio da metodologia de planejamento estratégico.

A quinta seção, cujo título é ***O DIREITO À EDUCAÇÃO NA PERSPECTIVA DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE DE CONDIÇÕES DE ACESSO E PERMANÊNCIA***: as políticas educacionais do Acre, discute a implementação das políticas educacionais e os efeitos

na materialização do direito à educação. Foi dividida em três subseções: *A AMPLIAÇÃO DO ATENDIMENTO PARA A POPULAÇÃO NA FAIXA ETÁRIA ESCOLAR OBRIGATÓRIA – IGUALDADE DE ACESSO*, que apresenta as políticas de ampliação do acesso à escolarização básica obrigatória e os seus efeitos na redução de desigualdade de acesso. Na subseção *IGUALDADE DE CONDIÇÕES DE OFERTA*: formação de professores e infraestrutura das escolas, avalia-se as políticas de valorização dos professores voltadas para ampliar o número de professores com nível superior e valorização na carreira e as políticas com foco na melhoria da infraestrutura das escolas. Estas políticas relacionam-se a com a constituição igualdade de tratamento. A subseção *AS AVALIAÇÕES EXTERNAS*: a incidência sobre os resultados como parâmetro de qualidade da educação, discute as políticas de melhoria de aprendizagem e os seus efeitos na promoção da igualdade de conhecimento.

Por fim, na seção destinada às *CONCLUSÕES*, retomam-se os objetivos e as questões norteadoras do estudo, destacando os resultados alcançados e promovendo uma reflexão sobre eles.

2 PERCURSO METODOLÓGICO

Na investigação científica, o pesquisador tem a tarefa de articular o método e os instrumentos adequados para produzir as explicações relativas ao objeto e às questões que o mobilizam na atividade de pesquisa. A atividade de pesquisar tem como finalidade a produção de conhecimentos que contribuam para a compreensão do objeto de estudo. Sendo uma atividade humana, insere-se em um contexto histórico determinado, estando, portanto, suscetível às concepções de mundo, de ser humano, de sociedade e aos valores presentes no ambiente que envolve as questões de estudo, bem como o próprio pesquisador.

Pádua (2004) afirma que os procedimentos da pesquisa não podem ser percebidos como elementos formais e mecânicos, dissociados do referencial teórico, o qual contribui para contextualizar o objeto e as questões de estudo em sua forma mais ampla.

A relação entre o pesquisador e o objeto de estudo é histórica, eivada de complexidades e de contradições. A produção do conhecimento exige do pesquisador muito mais do que a simples apresentação de dados de forma isolada. Requer-se a interpretação e a atribuição de significados a esses dados.

Esta pesquisa adotou a abordagem qualitativa, por possibilitar a utilização de diversos métodos de investigação voltados à compreensão do direito à educação no estado do Acre, no período de 1999 a 2018, com foco na efetivação do princípio constitucional da igualdade de condições de acesso à escola e permanência nela. A pesquisa apoiou-se nas discussões propostas por Ximenes (2014), que estabeleceu bases teóricas e parâmetros para a interpretação do conteúdo dos princípios constitucionais do ensino em sua máxima amplitude.

Os estudos de Robert Alexy (2008), sobre a teoria dos direitos fundamentais apontam que esses direitos são expressões de um arranjo político-jurídico, e constituem objeto de disputa entre diferentes concepções de Estado e sociedade presentes nas sociedades democráticas. Assim, o conteúdo dos direitos sociais deve ser permanentemente interpretado e atualizado conforme o desenvolvimento econômico e social, de modo que sua interpretação não se reduza à letra fria da lei.

Nesta perspectiva, compreende-se que os princípios constitucionais do ensino devem ser interpretados como mandamentos de otimização, ou seja, analisados de forma integrada com os objetivos, fundamentos e diretrizes expressos na Constituição Federal, especialmente os princípios da cidadania e da dignidade da pessoa humana. No caso do inciso I, do art. 206, “igualdade de condições de acesso e permanência na escola”, partiu-se da postulação de que o

conteúdo desse princípio deve ser analisado de forma ampla, com o objetivo de promover a igualdade e ampliar as oportunidades educacionais.

Com base nos estudos de Sampaio e Oliveira (2015), Crahay (2000) e Dubet (2004, 2013, 2019), os quais abordam a problemática das desigualdades educacionais e a forma como as políticas públicas influenciam sua ampliação ou mitigação, propõe-se, neste trabalho, a análise do direito à educação no estado do Acre, no período de 1999 a 2018, com base nas dimensões de igualdade de acesso, de tratamento e de conhecimento.

A discussão sobre a igualdade de acesso no Acre, durante o referido período, teve como objetivo compreender as políticas educacionais voltadas à inclusão de estudantes com idade entre 4 e 17 anos, faixa etária correspondente à obrigatoriedade escolar segundo a legislação brasileira. Buscou-se identificar as iniciativas empreendidas e os efeitos decorrentes dessas políticas no tocante à ampliação das oportunidades de escolarização. A avaliação centrou-se na verificação de possíveis impactos na redução das desigualdades de acesso, especialmente entre populações urbanas e rurais.

A dimensão da igualdade de tratamento, por sua vez, foi abordada com base no pressuposto de que a política educacional deve assegurar condições equitativas para que todos os estudantes vivenciem experiências significativas de aprendizagem. A análise concentrou-se em três aspectos: as condições físicas das unidades escolares, a formação dos professores e a valorização da carreira dos profissionais da educação.

Foram examinadas, nesse sentido, as políticas implementadas pelas cinco gestões estaduais no período em questão, no que se refere à constituição de padrões mínimos de infraestrutura, mobiliário e equipamentos escolares. Objetivou-se compreender os efeitos dessas ações na redução das desigualdades entre as escolas das zonas urbanas e rurais, bem como entre as redes estadual e municipal.

As políticas voltadas à formação docente, inseridas na análise da igualdade de tratamento, foram investigadas com vistas a identificar os impactos na distribuição de professores com formação adequada para os níveis e modalidades de ensino em que atuam. Nesse contexto, analisaram-se as diferenças na designação desses profissionais entre escolas urbanas e rurais.

A terceira dimensão da igualdade de tratamento abordada refere-se à valorização profissional. Foram examinados os princípios legais que orientam a carreira dos profissionais da educação e as formas pelas quais, ao longo do período estudado, se efetivaram os reajustes salariais, particularmente em relação ao cumprimento do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN).

Por fim, compreende-se que a efetivação do princípio constitucional da igualdade de condições de acesso à escola e permanência nela está intrinsecamente vinculada à garantia de uma aprendizagem adequada. No entanto, embora o discurso em torno da qualidade da aprendizagem esteja presente no debate educacional brasileiro, ainda não há um consenso claro sobre o que constitui, de fato, uma aprendizagem considerada adequada, o que representa um desafio para a efetiva concretização do direito à educação como um direito social.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), elaborado pelo INEP, consolidou-se como o principal indicador de qualidade do ensino no Brasil, exercendo forte pressão sobre os gestores escolares e dos sistemas de ensino para a elevação dos níveis de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática, bem como das taxas de aprovação.

Nesta pesquisa, examinaram-se as políticas para a melhoria do IDEB, buscando identificar a sua relação com o movimento internacional e nacional de regulação da educação, que tem na utilização das avaliações externas um de seus pilares. Os efeitos das políticas foram examinados na perspectiva de identificar a redução das desigualdades de aprendizagem entre os estudantes com base nos dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, que desde a década de 1990, realiza a avaliação dos estudantes brasileiros.

A complexidade do objeto de estudo, do espaço geográfico e temporal, torna acertada a escolha da abordagem qualitativa, pois permite interligar os diversos contextos que influenciam as escolhas sobre as políticas desenvolvidas para a garantia do direito à educação.

Com isso, foi realizada uma revisão da bibliografia para situar o objeto de estudo numa perspectiva histórica, buscando delimitar a relação entre o direito à educação, conforme o estabelecido na CF de 1988, e a efetividade das políticas públicas, para então evidenciar os contextos de produção em análise, os objetivos declarados e as interações que estes mantêm com outros aspectos da vida social e política do País e do estado do Acre.

Na temática do direito à educação, foram analisadas as produções de Ximenes (2018, 2014), Saviani (2013), Cury (2013), Duarte (2006, 2004), que contribuíram para localizar a evolução do direito à educação na história da educação brasileira e como as decisões políticas tomadas nas últimas décadas contribuíram para as idas e vindas das ações e resultados que dialogam com os princípios constitucionais da igualdade, de acesso e permanência e o da garantia de padrão de qualidade.

Também se tomaram como base os trabalhos de Crahay (2013, 2000), Oliveira (2013, 2005), Sampaio e Oliveira (2017, 2015), Dubet (2019, 2013, 2004), que discutem as relações sobre as políticas educacionais, direito à educação e as desigualdades de oportunidades educacionais e seus impactos no desenvolvimento econômico e social do País. Esses autores

evidenciam que o direito à educação está umbilicalmente ligado às perspectivas de redução das desigualdades entrelaçado a outras políticas públicas que ampliam o exercício da cidadania.

A formulação das políticas públicas voltadas à efetivação do direito à educação, especialmente nas últimas décadas, está contaminada pelo ideário neoliberal. Esse ideário introduziu, no discurso e nas práticas de gestão pública, métodos de gerenciamento adotados na iniciativa privada, aplicados tanto às escolas quanto aos órgãos responsáveis pela formulação, implementação e avaliação das políticas educacionais. Tal abordagem é discutida por Dourado (2019), Colares (2023, 2022, 2021), Gouveia (2017,2013), Oliveira (2020) e Carvalho (2013), cujas contribuições analisam a gênese desses discursos e práticas de gestão, a partir das experiências observadas nos cenários internacional, nacional e regional.

Os estudos de Moraes (2024), Melo (2010), Damasceno (2011, 2010), Almeida Junior (2006) fornecem instrumentos teóricos e metodológicos para compreender o percurso das políticas educacionais do estado do Acre durante o período estudado, estabelecendo relações entre as singularidades locais e as políticas nacionais.

Adotou-se o referencial do Ciclo de Políticas como aporte teórico metodológico para a realização das análises nesta pesquisa. Tal escolha justifica-se pela necessidade de ir além da descrição das políticas educacionais desenvolvidas no estado durante o período de estudo, buscando, sobretudo, compreender os contextos de gestação e concretização das ações voltadas à promoção do direito à educação.

Mainardes (2018) apresenta o ciclo de políticas constituído por três contextos: influência, produção de texto e prática. Esses contextos mantêm uma inter-relação, não têm uma dimensão temporal ou sequencial e não são lineares. Cada contexto apresenta arenas de disputas e atores que duelam pelos interesses que lhes são mais convenientes.

O contexto da influência permite uma análise do processo de construção dos discursos, assim como do início da proposição das medidas adotadas, buscando compreender como é alcançada a legitimidade dos conceitos apresentados. Neste processo, busca-se analisar as tendências e influências presentes e o porquê de sua imersão no processo de elaboração. Neste contexto, busca-se identificar quais atores nacionais e internacionais estão presentes no processo de elaboração das políticas, e como as suas diretrizes são legitimadas no ambiente local.

O contexto da produção do texto, apresentado na terceira seção, mostra como a política ganha forma, seja do ponto de vista formal ou informal. É a forma como os atores apresentam os projetos para conquistar a aceitação e a legitimidade das políticas propostas. A maneira como

essas iniciativas são comunicadas apresenta os princípios e valores que perpassam o processo de elaboração e execução das políticas.

A apresentação dos dados coletados buscou destacar a forma como os governos do período traduziram nos seus planejamentos, projetos e legislações o princípio da igualdade de condições de acesso e permanência. Foram considerados os textos da legislação aprovada no período, os planos plurianuais, os projetos de financiamento do governo do estado com o BIRD e os planejamentos estratégicos da Secretaria Estadual de Educação. Na discussão empreendida, buscou-se relacionar o texto das políticas para a educação com os contextos de sua produção, entrelaçados por uma multiplicidade de interesses.

O contexto da prática refere-se à forma como a política é interpretada e recriada pelos diversos atores envolvidos na sua concretização. Essa concretização é objeto de disputas, nas quais os valores e os princípios dos envolvidos pela implementação da política são confrontados com as orientações oficiais.

Mainardes e Marcondes (2009) afirmam que o contexto da prática analisa os resultados ou os efeitos das políticas. Desse modo, as políticas deveriam ser analisadas a partir dos impactos e transformações que operam nas situações de desigualdade. Para tanto, a análise das políticas deve ser realizada considerando os diversos aspectos que permeiam a sua produção e concretização. Os autores ressaltam que os resultados são uma extensão da prática.

Nesta pesquisa, destinou-se a última seção para a análise do contexto da prática. Busca-se apresentar os impactos que as políticas educacionais desenvolvidas ao longo do período de 20 anos tiveram na redução das desigualdades educacionais.

Para a contextualização das políticas públicas da educação desenvolvidas pelo Governo do estado do Acre no período em questão, foi utilizado a análise de conteúdo de Bardin (1977), que buscou dialogar, a partir do referencial teórico e dos documentos estudados, com a finalidade de compreender como o desenho das políticas educacionais procurou efetivar os princípios da igualdade de acesso e permanência e da garantia do padrão de qualidade, consagrados na Constituição Federal de 1988.

A pesquisa foi realizada a partir dos documentos de planejamento das gestões do Governo do Estado do Acre no período de 1999 a 2018. A análise de documentos produzidos pelos governos e por instâncias próximas, como instituições financiadoras de projetos de desenvolvimento, expressa muito mais que as diretrizes das políticas que serão desenvolvidas, mas como afirmam Evangelista e Shiroma (2018, p. 97):

...encontrar o sentido dos documentos e com eles construir conhecimentos que permitam não apenas o entendimento da fonte, mas dos projetos históricos ali presentes e das perspectivas que – não raro obliteradas no texto – estão em litígio e em disputa pelo conceito, pelo que define o mundo, pelo que constitui a história. Podemos afirmar que trabalhar com documentos significa aceder à história, à consciência do homem e às suas possibilidades de transformação.

As autoras destacam que os documentos se constituem em evidências históricas, produzidas em determinado contexto e temporalidade. O pesquisador é desafiado a interrogar, inquirir e desconstruir o documento em análise, para que se possa apreender suas determinações estruturais, ao mesmo tempo em que é também desafiado a separar o aparente que é exposto de forma explícita do essencial, que se relaciona com as determinações impostas no momento da produção do documento.

O *corpus* da pesquisa foi definido a partir dos objetivos e das questões-problema da investigação. Os documentos foram selecionados após a revisão bibliográfica, que possibilitou identificar neles as fontes necessárias para compreender se, e de que modo, o Governo do estado do Acre desenvolveu políticas voltadas à concretização do princípio constitucional da igualdade de condições de acesso à escola e permanência nela.

Os dados foram analisados por meio da técnica de análise de conteúdo, tomando como referência Laurence Bardin (1977). A escolha desta técnica deve-se à relação entre os objetivos, as questões do estudo e o referencial teórico, que exigem uma análise dos dados, especialmente os provenientes de fontes documentais, que ultrapassasse os limites da aparência.

A autora conceitua a análise de conteúdo como:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter) por procedimentos) sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (Bardin, 1977, p. 42).

A partir da análise objetiva dos dados e da inferência em sintonia com o referencial teórico, tem-se a possibilidade de ampliar o significado do que foi explicitado e do que, de forma intencional ou não, foi ocultado. A técnica da análise de conteúdo contribuiu para essa pesquisa por favorecer a exploração dos documentos e a produção de evidências que cooperam para a ampliação da compreensão do objeto em estudo.

Bardin (1977, p. 45) define a análise documental como: “uma operação ou um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente da original, a fim de facilitar, num estado ulterior, a sua consulta e referência”. Dessa forma, permite-se construir uma representação das informações contidas nos documentos distinta da forma originalmente apresentada. Tem como objetivo:

O proposito a atingir é o armazenamento sob uma forma variável e a facilitação do acesso ao observador, de tal forma que este obtenha o máximo de informação (aspecto quantitativo), com o máximo de pertinência (aspecto qualitativo). A análise documental é, portanto, uma fase preliminar da constituição de um serviço de documentação ou de um banco de dados (Bardin, 1977, p. 45-46).

Bardin (1977) apresenta três etapas na técnica de análise de conteúdo, que são conectadas e interdependentes, que precisam ser observadas para que não se comprometa o processo de análise e as conclusões estabelecidas a partir destes.

A primeira fase é a pré-análise. Nesta etapa, organiza-se o material selecionado. Seu objetivo é: “a escolha dos documentos a serem submetidos à análise, a formulação das hipóteses e dos objectivos e a elaboração de indicadores que fundamentem a interpretação final” (Bardin, 1977, p. 95).

A autora estabelece quatro momentos para a pré-análise:

- a) **Leitura flutuante:** é o contato inicial do pesquisador com os documentos, momento em que se estabelece a aproximação com o material a ser analisado, permitindo a construção das primeiras impressões sobre os materiais e suas relações com o objeto, questões-problema e referencial teórico.
- b) **Escolha dos documentos:** selecionam-se os documentos que serão relevantes para a pesquisa. A escolha deve obedecer, segundo a autora, critérios que assegurem pertinência e assertividade. O primeiro critério é o da exaustividade que pressupõe a escolha de materiais que permitam ao pesquisador o máximo de abrangência do objeto em estudo. A representatividade é o segundo critério, no qual se verifica se a amostragem é adequada para a descoberta das características comuns, sempre as relacionando aos objetivos da pesquisa. O terceiro critério é o da homogeneidade, pelo qual se verifica a coerência entre os documentos e os pressupostos da pesquisa. O último critério para a escolha dos documentos é o da pertinência, com o qual se observa a relação dos materiais escolhidos com o objeto em estudo.
- c) **Formulação dos objetivos e hipóteses:** momento em que o pesquisador elaborará hipóteses que serão verificadas ou não no processo de análise. Esta etapa permite a construção de um mapa para guiar a análise dos documentos. Este processo de formulação de hipóteses contribui para a explicitação da finalidade da pesquisa. Cada grupo de documentos selecionados teve uma hipótese elaborada, tendo como referência os objetivos, questões-problemas e o referencial teórico.

- d) **Referenciação dos índices e a elaboração de indicadores:** a exploração do material partirá da frequência destes indicadores. Bardin (1977) explicita que a escolha desses índices e indicadores é realizada a partir dos recortes do texto, categorização e codificação. Esta ação permite a verificação da maior frequência dos indicadores escolhidos.

Desta etapa, foram definidos os seguintes grupos de documentos:

- 1) Planejamentos estratégicos da Secretaria de Educação no período de estudo;
- 2) Planos plurianuais das gestões do governo do Estado de 1999 a 2018;
- 3) Orientações do Banco Mundial para os projetos do Governo do estado do Acre para a política educacional;
- 4) Legislações estaduais produzidas no período para o desenvolvimento das políticas educacionais;
- 5) Relatórios de gestão da Secretaria de educação;
- 6) Indicadores educacionais relacionados aos objetivos das políticas desenhadas no planejamento.

Num segundo momento, procedeu-se à exploração do material, na qual foram identificadas as inferências e interpretações que mantêm relações com o objeto de estudo. A primeira inferência é que, no período do estudo, as políticas educacionais foram definidas em quatro eixos: ampliação do acesso à escola, valorização dos profissionais da educação, formação inicial de professores, e melhoria da qualidade da aprendizagem.

No processo de interpretação dos dados, foram construídas categorias analíticas que orientaram a análise: ampliação do atendimento à população na faixa etária de escolarização obrigatória, melhoria das condições de oferta educacional e elevação das médias nas avaliações externas.

A categoria referente à ampliação do atendimento permitiu identificar de que forma as políticas educacionais implementadas contribuíram para a redução das desigualdades educacionais entre distintos grupos populacionais, considerando as diferentes etapas da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio), as populações das zonas rural e urbana, bem como os sujeitos que não ingressaram na escola na idade prevista legalmente.

Nesse sentido, observou-se que a utilização exclusiva de indicadores clássicos de atendimento, como evolução da matrícula, taxa líquida de escolarização e percentual da população com o ensino fundamental ou médio concluído, mostrava-se insuficiente para a compreensão das desigualdades. Assim, tornou-se necessário empregar indicadores que

possibilitassem a comparação entre o atendimento nas zonas rural e urbana e a escolarização na idade adequada, com vistas a avaliar de forma mais precisa a redução das desigualdades no acesso à educação obrigatória.

A categoria da melhoria das condições de oferta orientou a análise para verificar as políticas que buscavam estabelecer a igualdade de tratamento. Foram priorizados os padrões básicos de funcionamento das escolas, a formação inicial dos professores e a valorização dos profissionais da educação.

A partir desta categoria, foram identificados os indicadores que possibilitaram verificar a evolução do atendimento das escolas a estes padrões e a proporção de alunos por turma nas escolas do Acre.

O tema da formação de professores buscou evidenciar as políticas desenvolvidas pelo Acre para assegurar a habilitação dos professores para atuar na educação básica. Foram identificadas iniciativas para que os profissionais da rede estadual e dos municípios tivessem acesso ao ensino superior em licenciaturas em Instituições de Ensino Superior Públicas. Essa análise direcionou-se para a verificação do indicador de adequação dos professores à série que lecionam.

Ainda na questão da melhoria das condições de oferta com impacto na redução das desigualdades de tratamento, analisa-se a política de valorização salarial. A análise concentrou-se nos princípios de valorização e no aumento dos salários. Foi avaliada a relação desta política com o PSPN.

A categoria da melhoria da qualidade da aprendizagem permitiu identificar que as ações para estabelecer uma escola que assegurasse um aprendizado adequado foram concentradas em quatro eixos: formação continuada e currículo, avaliação da aprendizagem, gestão do sistema de ensino e das escolas e parceria com os municípios.

Um elemento que não estava previsto no projeto inicial, mas que precisou ser incorporado, foi a relação do Governo do estado do Acre com os municípios. Foram identificadas políticas que promoveriam a adoção pelas redes municipais das orientações e diretrizes da gestão estadual.

Nesse sentido, os indicadores selecionados buscaram verificar a redução das desigualdades nos exames do SAEB, no período estudado, entre escolas, municípios, escolarização dos pais, sexo e raça.

De acordo com Bardin (1977), o processo de análise e interpretação dos dados possibilita a descoberta das lógicas das políticas e de seus conteúdos, que, por vezes, se

apresentam de forma simbólica e polissêmica. Este processo foi realizado em constante diálogo com o referencial teórico estudado.

Os documentos analisados foram escolhidos em função do objeto e das questões de estudo, trazendo como característica comum a sua influência no processo de definição, produção e concretização das políticas, com vistas à efetivação do direito à educação no Acre.

Conforme Bardin (1977), esses documentos devem manter íntima relação com os problemas da investigação e se relacionar com a forma como o estado do Acre organizou suas políticas educacionais e como estas se articularam ao movimento de reforma educacional presente no Brasil e em diversos países, sendo analisados, preliminarmente, os planejamentos estratégicos dos governos do período.

Essa escolha se justifica pelo papel que o planejamento assumiu nas diversas esferas de governo do Brasil, a partir da segunda metade da década de 1990. Com a Reforma do Aparelho do Estado, as ações de planejamento passaram a ocupar um papel central no delineamento das políticas públicas.

Neste estudo, foram analisados três planejamentos estratégicos elaborados nas gestões da FPA. No Quadro 1, apresentam-se os planejamentos estratégicos estudados.

QUADRO 1 – PLANEJAMENTOS ESTRATÉGICOS DA SEE- ACRE, 1999-2018

TIPO	QUANTIDADE	CODIFICAÇÃO	COLETIVO/DOCUMENTOS
Planejamento estratégico da SEE/AC	3	Corpus da pesquisa 1 (CP 1)	A. Planejamento Estratégico da Secretaria do Estado de Educação de 1999 a 2006 (governo de Jorge Viana) (CP1 -A) B. Planejamento Estratégico da Secretaria do Estado de Educação para o Quadriênio 2007 a 2010. (governo Binho Marques) (CP1-B) C. Planejamento Estratégico da Secretaria do Estado de Educação de 2011 a 2018. (governo Tião Viana) (CP1-C)

Fonte: O Autor (2025).

Na elaboração do PES, eram definidos a visão de futuro, os valores da gestão, a missão da secretaria, os objetivos estratégicos, as ações estratégicas, os resultados a serem obtidos, prazos de realização, responsáveis pela execução, os indicadores de monitoramento, bem como os prazos de acompanhamento e a conclusão das ações. Os planejamentos estratégicos assumiram, nesse período, uma condição privilegiada no processo de planejamento, dando consequência às diretrizes estabelecidas nos PPAs.

O planejamento estratégico, alinhado ao PPA, deu concretude, no campo da educação, às diretrizes estabelecidas pelo governo no que concerne à governança da Secretaria de Educação e ao projeto de desenvolvimento adotado à época.

O segundo grupo de documentos foi constituído pelos Planos Plurianuais (PPAs), produzidos no período. O PPA, constitucionalizado no art. 165 da CF, representa a primeira etapa da definição do orçamento dos governos em suas diversas instâncias. A partir dele derivam as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Destaca-se que o Plano Plurianual (PPA) tem vigência de quatro anos, sendo elaborado ao final do primeiro ano de mandato do Poder Executivo, o que faz com que sua implementação se estenda à gestão seguinte. Dessa forma, o PPA configura-se como um plano de curto a médio prazo, cuja aprovação é de responsabilidade do Poder Legislativo. Nessa perspectiva, nenhuma despesa pública pode ser executada sem estar devidamente alinhada às diretrizes estabelecidas no PPA.

Ademais, a elaboração das políticas públicas, seja no âmbito regional e/ou setorial, deve ter o PPA como horizonte e limite para suas definições, buscando assegurar uma continuidade das ações, mesmo nos processos de transição entre governos. Por isso, a análise dos PPAs elaborados nas gestões da Frente Popular do Acre (FPA), foi importante neste estudo, pois, por meio deles, é possível observar as diretrizes, metas e resultados estipulados a partir dos planejamentos estratégicos de cada gestão, permitindo identificar as lógicas que orientaram as inserções, modificações e/ou exclusões de políticas ao longo do período analisado.

O Quadro 2, disposto a seguir, apresenta as leis examinadas:

QUADRO 2 – PLANOS PLURIANUAIS DO ESTADO DO ACRE, 1999-2018

TIPO	QUANTIDADE	CODIFICAÇÃO	COLETIVO/DOCUMENTOS
Plano Plurianual (PPA)	5	Corpus da pesquisa 2 (CP 2)	A. Lei Nº 1.307, de 24 de dezembro de 1999/PPA 2000-2003. (Governo Jorge Viana). CP2-A B. Lei Nº 1.521, de 26 de dezembro de 2003/PPA 2003-2007. (Governo Jorge Viana). CP2-B C. Lei Nº 1.972 de 27 de dezembro de 2007/PPA 2008-2011. (Governo Binho Marques) CP2-C D. Lei Nº 2.524 de 20 de dezembro de 2011/PPA 2012-2015. (Governo Tião Viana). CP2-D E. Lei Nº 3.100 de 29 de dezembro de 2015/PPA 2016-2019 (Governo Tião Viana). CP2-E

Fonte: O Autor (2025).

As ações das secretarias e os grandes investimentos do Estado são realizados com base no PPA. Desse modo, ele representa a expressão das influências e escolhas feitas pelos governos para o período de sua vigência. As peças orçamentárias anuais, LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e LOA – Lei Orçamentária Anual, são elaboradas a partir dele. O § 4º, deste artigo da CF, determina que o planejamento e os programas de todos os órgãos do Estado deverão manter sintonia com o Plano Plurianual aprovado pelo Congresso Nacional.

A Constituição do Estado do Acre, no seu art. 151, determina:

Art. 151. A lei que trata do plano plurianual definirá as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual, levando em consideração a região em que forem feitas as despesas de capital e outras despesas delas decorrentes e as relativas aos programas de duração continuada.

Além das peças orçamentárias, o PPA apresenta um diagnóstico do estado em cada período, permitindo verificar as permanências e modificações ocorridas no contexto do Acre. São destacados as conquistas e os desafios que justificam as diretrizes para a elaboração das políticas públicas. Esses diagnósticos e justificativas trazem informações que contribuem para a compreensão do sentido das escolhas realizadas para cada período de gestão.

O terceiro conjunto de documentos analisados refere-se aos acordos de empréstimos junto ao Banco Mundial- BIRD, cuja análise permitiu examinar como as diretrizes do organismo financiador influenciaram na concretização das políticas educacionais, seja pela confirmação do que havia sido planejado anteriormente, seja pela alteração dos objetivos e estratégias, mais alinhadas aos estudos produzidos pelo próprio BIRD.

Dessa forma, esses documentos foram escolhidos por conterem as diretrizes, estratégias e ações desenvolvidas no período estudado, conforme o Quadro 3:

QUADRO 3 – ACORDOS DE EMPRÉSTIMOS ENTRE O GOVERNO DO ESTADO DO ACRE E O BANCO MUNDIAL (BIRD), 2007-2018

TIPO	QUANTIDADE	CODIFICAÇÃO	COLETIVO/DOCUMENTOS
Acordos de empréstimo com o Banco Mundial	3	Corpus da Pesquisa 3 (CP 3)	A. Programa de Inclusão Social e Desenvolvimento Econômico Sustentável do Estado do Acre (ProAcre-2007). CP3-A B. Programa de Saneamento Ambiental e Inclusão Socioeconômica do Acre (PROSER - 2012) CP3-B C. DPL – Programa de Desenvolvimento das Políticas Públicas do Estado do Acre (2014) CP3-C

Fonte: O Autor (2025).

Com base no Quadro 3, o Acre realizou três operações de crédito no período, destinados a apoiar projetos de desenvolvimento econômico e social. O ProAcre - Programa de Inclusão

Social e Desenvolvimento Econômico Sustentável do Estado do Acre, durante o governo de Binho Marques (2007-2010), Proser - Programa de Saneamento Ambiental e Inclusão Socioeconômica do Acre; e o DPL - Programa de Desenvolvimento das Políticas Públicas do Estado do Acre, elaborado no governo de Tião Viana (2011-2018). Nos dois acordos de empréstimo houve financiamento para a concretização das políticas educacionais.

Por fim, foram analisadas quatro legislações que normatizaram princípios das políticas educacionais do Acre. A primeira tratava da valorização e remuneração dos profissionais da educação. Esses profissionais constituíram uma base social fundamental para a ascensão da Frente Popular do Acre (FPA) do Acre ao poder e colaboraram para a sustentação das políticas públicas, bem como para a continuidade dos projetos eleitorais, conforme se observa no Quadro 4.

QUADRO 4 – DOCUMENTOS MAPEADOS PARA IDENTIFICAR PRINCÍPIOS DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NA LEGISLAÇÃO

TIPO	QUANTIDADE	CODIFICAÇÃO	COLETIVO/DOCUMENTOS
Normativos legais	4	Corpus da Pesquisa 4 (CP 4)	A. Lei nº 67 de 29/06/1999, Plano de Cargos Carreira e Remuneração do Magistério Público Estadual do Acre e suas alterações. CP4-A B. Lei nº 1.513 de 10/11/2003, Lei de Gestão Democrática das Escolas Públicas Estaduais do Estado do Acre. CP4-B C. Lei nº 1.694, de 21/12/2005, institui o Sistema Público da Educação Básica do Estado do Acre. CP4-C D. Lei nº 3.141 de 22/07/2016, Lei de Gestão Democrática das Escolas Públicas Estaduais do Estado do Acre. CP4-D

Fonte: O Autor (2025).

O Plano de Cargos, Carreira e Remuneração foi a primeira grande medida adotada na área da educação, já em maio de 1999. Essa legislação, resultado de intensos conflitos com a categoria profissional, chegou a provocar a divisão da entidade representativa, expressou mais do que um arranjo para o posicionamento na carreira e elevação dos salários. Trouxe elementos inovadores relacionados ao processo de avaliação dos servidores, com o impacto direto na progressão horizontal na carreira.

As leis de gestão democrática, de 2003 e 2016, regulamentaram o processo de eleição dos gestores escolares, introduzindo mecanismos de seleção por meio de provas como condição para que os professores se tornassem elegíveis. Em ambas as legislações, foram introduzidos princípios que orientaram a gestão escolar para a obtenção de resultados e para a

responsabilização. A Lei de 2016, reduziu o papel do Conselho Escolar, retirando dele a gestão dos recursos financeiros.

A Lei nº 1.694 de 2005, instituiu o Sistema Público de Educação Básica, e teve como premissa orientar a relação entre o governo do estado e os municípios quanto à oferta educacional. A instituição do regime de colaboração entre os entes federados configura-se como uma estratégia que favorece a concretização do direito à educação e a redução das desigualdades.

O objetivo da análise destes documentos foi o de examinar como os princípios das políticas educacionais foram traduzidos na legislação, a fim de identificar as lógicas que engendraram tais políticas e de que forma os princípios da igualdade de acesso e permanência e da garantia do padrão de qualidade foram ou não considerados nos processos de elaboração, concretização e avaliação das políticas públicas.

A revisão bibliográfica e o exame dos documentos orientaram a análise dos resultados das políticas, possibilitando a compreensão de seus efeitos na perspectiva da concretização dos princípios constitucionais estudados e da redução das desigualdades educacionais no período determinado.

A etapa de exploração do material e a análise dos dados foram orientadas pela matriz apresentada no Quadro 5.

QUADRO 5 – MATRIZ NORTEADORA DA ANÁLISE DE *CORPUS* DOS DOCUMENTOS SELECIONADOS (Continua)

INSTRUMENTO	QUANT.	HIPÓTESES	INDICE	INDICADOR
Planejamentos Estratégicos da SEE/AC de 1999 a 2018	3	As políticas desenvolvidas no período tiveram como eixo a ampliação de acesso, melhoria das condições de oferta e elevação das médias de proficiência nas avaliações externas	Orientação das políticas para a igualdade de acesso e de tratamento	Frequência de orientações para efetivação de políticas melhoria da igualdade de acesso, tratamento e conhecimento Baixo: 1 documento Médio: 2 documentos Alto: acima de 2 documentos
Planos Plurianuais	5	O princípio da igualdade de condições de acesso e permanência na escola foi adotado de forma reduzida	Priorização da ampliação de acesso, melhoria das condições de oferta e elevação das médias de proficiência nas avaliações externas	Frequência com que as dimensões da igualdade de acesso e permanência aparecem nos documentos: Baixo: de 1 documento Médio: 2 documentos. Alto: acima de 3 documentos.

Fonte: O Autor (2025).

QUADRO 5 – MATRIZ NORTEADORA DA ANÁLISE DE *CORPUS* DOS DOCUMENTOS SELECIONADOS (Conclusão)

INSTRUMENTO	QUANT.	HIPÓTESES	ÍNDICE	INDICADOR
Documentos elaborados no contexto dos empréstimos do Banco Mundial	3	As políticas educacionais do estado do Acre foram orientadas por pressupostos de reforma do Estado, oriundos dos organismos internacionais. (Nova Gestão Pública – NGP)	Orientações para adoção de princípios da NGP	Frequência para adoção de princípios da NGP. Baixo: 1 documento Médio: 2 documentos Alto: acima de 2 documentos
Leis e Decretos	4	O estado do Acre orientou as políticas educacionais pelos princípios da Nova Gestão Pública.	Materialização dos princípios da Nova Gestão Pública	Frequência de expressões que denotem os princípios da <i>accountability</i> nas legislações: Baixo: 1 documento Médio: 2 documentos Alto: acima de 2 documentos
Indicadores educacionais	29	Os resultados das políticas de educação demonstram a redução nas desigualdades educacionais aquém do necessário para efetivar plenamente o direito à educação	Manutenção das desigualdades de acesso, tratamento e conhecimento	Frequência de expressões que denotam controle e responsabilização do trabalho: Baixo: de 1 a 5 Médio: de 5 a 10 Alto: acima de 10

Fonte: O Autor (2025).

Concluída a etapa de pré-análise, passou-se para a fase de tratamento da informação. Nessa fase, realizou-se a codificação do material selecionado, transformando os dados em informações. Em seguida, os dados foram agrupados em unidades que possibilitassem uma melhor caracterização das informações selecionadas, em diálogo com os objetivos da pesquisa.

Foram, assim, definidas as unidades de registro e de contexto. As unidades de registro permitem significar e codificar o conteúdo analisado, para que se possa, posteriormente, categorizá-lo. Bardin (1977) apresenta, como unidades de registro mais utilizadas, os seguintes elementos: palavras e temas.

Para os propósitos desta pesquisa, adotou-se o tema como unidade de registro. Bardin (1977) define o tema como uma afirmação sobre o assunto em estudo.

Na verdade, o tema é a unidade de significação que se liberta naturalmente de um texto analisado segundo certos critérios relativos à teoria que serve de guia à leitura. O texto pode ser recortado em ideias constituintes, em enunciados e em proposições portadores de significações isoláveis (Bardin, 1977, p. 105).

A seleção dos temas, neste estudo, dialogou com as questões de investigação, os objetivos da pesquisa e o referencial teórico utilizado. As unidades de contexto adotadas na pesquisa permitiram a apreensão dos temas (unidade de registro) em uma perspectiva ampliada, seja pela frequência com que aparecem nos documentos, seja pela expressão das intencionalidades neles manifestadas.

Para Bardin (1977, p. 107):

A unidade de contexto serve de unidade de compreensão para codificar a unidade de registro e corresponde ao segmento da mensagem, cujas dimensões (superiores às da unidade de registro) são ótimas para que se possa compreender a significação exacta da unidade de registro. Isto pode, por exemplo, ser a frase para a palavra e o parágrafo para o tema.

Os fragmentos selecionados dos documentos, utilizados como unidade de contexto, contribuíram para o processo de análise dos dados, pois permitiram apreender a forma como os temas são apresentados e seu significado diante do referencial teórico e do momento histórico da produção das políticas. Assim, foi possível estabelecer a relação entre o princípio da igualdade de condições de acesso à escola e a permanência nela e as políticas desenvolvidas no estado do Acre, presentes nos documentos analisados.

A análise dos dados utilizou as abordagens qualitativa e quantitativa. A abordagem qualitativa, segundo Bardin (1977, p. 115):

[...] apresenta certas características particulares. É válida, sobretudo, na elaboração das deduções específicas sobre um acontecimento ou uma variável de inferência precisa, e não em inferências gerais. Pode funcionar sobre corpus reduzidos e estabelecer categorias mais discriminantes, visto não estar ligada, enquanto análise quantitativa, a categorias que deem lugar a frequências, suficientemente elevadas, para que os cálculos se tornem possíveis. Levanta problemas ao nível da pertinência dos índices retidos, visto que selecciona estes índices sem tratar exhaustivamente todo o conteúdo, existindo o perigo de elementos importantes serem deixados de lado, ou de elementos não significativos serem tidos em conta.

Verificaram-se as características dos fragmentos selecionados nos documentos pesquisados, analisando-se especialmente a pertinência do conteúdo para responder às questões-problema da pesquisa, favorecendo a manutenção ou a exclusão dos trechos recortados. A abordagem quantitativa examinou a frequência com que os elementos recortados apareceram nos documentos analisados. Bardin (1977) discorre que tanto a ocorrência quanto a ausência dos elementos analisados apresentam significados sobre a natureza do objeto.

Concluída a codificação, passou-se para a etapa de categorização, na qual os dados brutos foram organizados e representados em agrupamentos comuns.

A categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o género (analogia), com os critérios previamente definidos. As categorias, são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos (unidades de registo, no caso da análise de conteúdo) sob um título genérico, agrupamento esse efectuado em razão dos caracteres comuns destes elementos (Bardin, 1977, p. 117).

Os critérios para a elaboração das categorias segundo a autora devem ser:

- a) Exclusão mútua: para se evitar ambiguidade no processo de análise um elemento não pode estar presente em mais de uma divisão.
- b) Homogeneidade: deve haver um único princípio único de organização para favorecer a análise.
- c) Pertinência: a categoria definida deve relacionar-se com o referencial teórico escolhido. Deve favorecer a reflexão sobre as intenções da pesquisa.
- d) Objetividade e fidelidade: para que se evite distorções no processo de análise, partes diferentes dos documentos devem ser categorizadas obedecendo a mesma lógica de organização.

Após o processo de codificação, procedeu-se à análise dos dados, buscando atribuir-lhes significados. Para Bardin (1977), a Análise de Conteúdo, fornece informações que colaboram com a compreensão do objeto analisado. Este processo de construção de significados e inferências, para a autora, ampara-se nos elementos constituintes do processo de comunicação: emissor, receptor, mensagem, meio de propagação.

Os documentos analisados na pesquisa têm como emissor o Governo do Estado do Acre e o Banco Mundial (BIRD). Expressam os interesses e objetivos relacionados à organização do aparelho estatal, ao aumento da capacidade de intervenção e às concepções de direito à educação e de igualdade de acesso e permanência.

A elaboração dos documentos de planejamento e das legislações tem como finalidade construir condições políticas e técnicas para a implementação das diretrizes para a educação. Os destinatários (receptores) desses documentos não são apenas os servidores públicos responsáveis pela concretização das políticas, mas também a sociedade, que elege os governantes e é a principal beneficiária das ações do Estado.

A mensagem, ponto de partida da análise dos documentos, é eivada de significados e remete a concepções. O processo de análise dos dados busca decifrar o conteúdo e sua relação com o contexto de desenvolvimento econômico e social. Esses conteúdos refletem as concepções de direito à educação e de igualdade que orientaram a formulação das políticas educacionais no Acre.

O meio de disseminação foram os documentos oficiais de planejamento, posteriormente transformados em legislação. Esse mecanismo, além de assegurar a legitimidade das diretrizes, tem poder indutivo e coercivo, próprios do instrumento legal. Mais do que descrever esses documentos, busca-se elucidar suas condicionantes e efeitos sobre a organização da educação no Acre, no período em estudo.

3 DIREITO À EDUCAÇÃO: DISSENSOS, DISPUTAS, LIMITES E POSSIBILIDADES

Nesta seção, examina-se a concepção de direito à educação consolidada no Brasil após a promulgação da Constituição Federal de 1988, marcada por disputas em torno das políticas educacionais. Essas políticas, em determinados momentos, avançam no sentido de concretizar os princípios estabelecidos na Carta Magna; em outros, entretanto, afastam-se desses fundamentos, sobretudo quando a educação é tratada como um produto ou serviço a ser comercializado por grupos econômicos.

Tais grupos, ao mesmo tempo em que buscam obter lucros, procuram capturar recursos do orçamento público destinado à área, por meio da implementação de diretrizes, programas e legislações que contrariam o modelo de educação defendido pelos constituintes originários e pelos movimentos científicos e sociais. Esses, por sua vez, sustentam a necessidade de uma educação emancipadora, em oposição a uma formação voltada exclusivamente à inserção no mercado de trabalho.

A discussão sobre a concretização das políticas educacionais, conforme os princípios estabelecidos na CF de 1988, entrelaça-se à disputa em torno do papel do Estado, que influencia diretamente as escolhas e omissões das ações estatais. A crise do capitalismo e o avanço do neoliberalismo tentam impor aos países em desenvolvimento uma agenda de políticas elaboradas por organismos externos, alicerçadas, sobretudo, na redução do papel do Estado, na implementação de ajustes fiscais para financiar lucros de investidores, promover privatizações, reduzir direitos sociais e introduzir estratégias de governança do setor privado na gestão pública, o que resulta na ênfase a um modelo de Estado regulador e avaliador.

Nesse cenário de disputa, o conceito de Estado Integral, desenvolvido por Gramsci (2023), favorece a análise dos processos de construção, implementação e avaliação da agenda de políticas que buscam efetivar o direito à educação. A complexidade das relações envolvidas na definição das políticas públicas exige que a análise considere tanto os atores que participam ativamente quanto aqueles silenciados durante a formulação e a implementação da ação do Estado.

3.1 A QUEM INTERESSA A DISPUTA PELO PAPEL DO ESTADO?

O atual estágio de desenvolvimento do capitalismo tem como uma de suas características o aprofundamento do distanciamento entre o Estado e sociedade. Busca-se, por meio da privatização dos espaços ocupados pelo Estado, uma ampliação da participação do

mercado na vida social, com pouca ou, preferencialmente, nenhuma intervenção estatal, permitindo que as relações de produção e sociais sejam guiadas pela lógica da procura e da oferta, o que garantiria maior eficiência e maiores lucros para os que participam desse processo de mercantilização da vida social.

Jessop (2017) aponta que, no último século, o Estado passou por uma transformação vertiginosa orientada sobretudo pela lógica do Neoliberalismo. Essa mudança agudiza o domínio de uma minoria sobre o conjunto da sociedade. O Estado liberal tem como uma de suas fontes de autoridade a crença de que está a serviço da coletividade, do bem comum, e que o poder dado a ele pelo povo é exercido em prol dos interesses gerais. Essa crença, aliada à coerção, é uma das balizas de sustentação do poder estatal. Quanto mais distante a instituição Estado fica da sociedade, maior a negligência com os interesses coletivos.

A discussão sobre o papel do Estado não pode deixar de dar relevo ao que, de fato, está em disputa: a unidade e o exercício do poder político e a reprodução da dominação social. O Estado capitalista constitui-se como um organismo que garante a reprodução da dominação social. Essa afirmativa contrapõe-se à ideia de que o Estado seria uma rede de relações mais ou menos horizontais entre autoridades e grupos de cidadãos. Assim, deve-se compreender sua constituição e as relações derivadas desse processo à luz das profundas mudanças históricas.

O Estado é um instrumento de poder de disputa dos mais variados grupos. Tem como uma de suas premissas de constituição a neutralidade e a busca pelo bem comum, mas assume uma dupla face no processo de dominação social: mediar os diferentes interesses entre os grupos sociais e proteger os que se beneficiam do processo de dominação (Jessop, 2017).

Deste modo, essa perspectiva contribui para superar a visão juspositivista de que o Estado é bom e legítimo, que é um servidor e desinteressado, e favorece a compreensão dos limites do Estado capitalista e do processo de exploração imposto aos trabalhadores. Jessop (2017) afirma que, embora a arquitetura do Estado tenha aparência estática, as relações políticas que se estabelecem em seu interior são dinâmicas, abertas e heterogêneas. Essas relações são afetadas por lutas externas e influenciam diretamente as decisões políticas e os objetos das políticas.

O Estado capitalista separa o político do econômico, pois o processo de dominação leva a burguesia a aceitar que o poder político deve ser exercido por uma instância de contenção da voracidade da acumulação do capital, assegurando as relações de produção entre trabalho, propriedade privada e os institutos jurídicos que regulam a exploração dos indivíduos, construindo a imagem de indivíduos livres, com o direito de negociar sua força de trabalho conforme sua conveniência.

Assim, há uma fragmentação dos indivíduos em um contexto político que mascara a exploração e, ao mesmo tempo, regula o ímpeto exploratório da burguesia, a fim de preservar a continuidade da dominação, como bem expressou Marx (2023, p. 95):

Assim, denunciando agora como “socialista” tudo o que anteriormente exaltara como “liberal”, a burguesia reconhece que seu próprio interesse lhe ordena subtrair-se aos perigos do self-government; que, a fim de restaurar a calma no país, é preciso antes de tudo restabelecer a calma no seu Parlamento burguês; que, a fim de preservar intacto o seu poder social, seu poder político deve ser destruído; que o burguês particular só pode continuar a explorar as outras classes e a desfrutar pacatamente a propriedade, a família, a religião e a ordem sob a condição de que sua classe seja condenada, juntamente com as outras, à mesma nulidade política; que, a fim de salvar sua bolsa, deve abrir mão da coroa, e que a espada que a deve salvaguardar é fatalmente também uma espada de Dâmocles suspensa sobre sua cabeça.

O aparato estatal configura-se, portanto, como condição para o processo de dominação e exploração, desprovido de qualquer aura de neutralidade. Nessa configuração, o Estado emerge das relações mercantis e das relações sociais delas decorrentes. Por esta visão, o “O Estado é a forma política do capitalismo” (Mascaro, 2013, p.63), é ao mesmo tempo produto e produtor de estruturas jurídicas e políticas que se relacionam com o processo econômico.

Sua estruturação é marcada por conflitos e contradições próprias do capitalismo, e estas atravessam e permeiam o processo de definição das diretrizes e políticas desenvolvidas. Nessa dinâmica, os grupos sociais se fazem representar não apenas nas estruturas estatais, mas também em instituições formalizadas e reconhecidas, cuja função inclui representar e construir decisões que vinculam os indivíduos em suas relações sociais (Jessop, 2017; Mascaro, 2013).

A concepção de Estado ampliado, desenvolvida por Gramsci (2023), abrange tanto o aparato estatal quanto as instituições da sociedade civil, que colaboram para a construção das ideias que sustentam as condições de dominação da classe trabalhadora pela burguesia. Nessa perspectiva, o Estado não é propriedade exclusiva de um grupo ou fração de classe, mas um organismo que expressa interesses múltiplos, diversos e conflituosos, incluindo os das parcelas sociais subalternas, que, no processo de construção de hegemonia têm suas aspirações mutiladas e manipuladas.

As classes dominantes buscam exercer a direção moral da sociedade, por meio da exibição de ideias que aparentam representar interesses universais da sociedade e que sejam aceitas de forma que configurem um consentimento ativo dos grupos subalternos. Para tanto, a ideia de que o governo zela pelo bem comum é um dos elementos centrais que permitem a aceitação dos programas políticos elaborados pelas classes dirigentes da sociedade (Miguel, 2024).

Entretanto, esse processo de aceitação e, por conseguinte, de construção da hegemonia política, passa necessariamente pela incorporação de determinadas demandas dos trabalhadores ao campo dos direitos e, em conjunturas específicas, pela ampliação da participação política. Os vínculos sociais individualizados, baseados na igualdade jurídica e na liberdade para contratar e ser contratado, exigem a presença de um terceiro elemento na relação, com aparência de neutralidade, de afastamento entre os que realizam as transações de compra e venda da força de trabalho. O Estado, assim, é ao mesmo tempo, constituído e constituinte do processo de reprodução capitalista.

A aparência de neutralidade, afastada das relações econômicas, permite às classes dominantes a captura do Estado e, como consequência, a definição da agenda política permeada por interesses voltados à manutenção do processo de acumulação do capital. Esse processo de captura não ocorre sem contradições, pois ao constituir os trabalhadores em cidadãos, em sujeitos de direitos, o processo político nas sociedades capitalistas possibilita a disputa pelo controle e definição das políticas estatais.

Esse processo de disputa, conflitos e contradições inerentes ao sistema capitalista permite a chegada ao poder de grupos oriundos das classes subalternas, adoção de políticas e ampliação de direitos que acabam por moldar a organização política estatal, mas que não alteram a essência do sistema e do processo de exploração (Mascaro, 2013).

Com isso, o fenômeno político no Estado capitalista não pode ser compreendido apenas a partir da análise da estrutura formal estatal. Para garantir as condições de reprodução das relações sociais capitalistas, muitas instituições são articuladas, tanto públicas quanto privadas, seja de forma estrutural, formal e funcional (Miguel, 2024), contribuindo para a expansão do Estado para além da estrutura formal ou legal, inserindo-se em um contexto de criação das condições de manutenção do poder, por meio de práticas de coerção e constituição de uma ideologia.

Desta feita, o capitalismo traz em si o antagonismo, a contradição e o conflito, que têm na crença do individualismo, na concorrência, liberdade para contratar e ser contratado pilares de sustentação e, a manutenção do processo de reprodução das relações econômicas e políticas, por vezes exige que demandas da classe trabalhadora sejam inscritas nas agendas sob a responsabilidade do Estado, mesmo que isso contrarie interesses imediatos das classes dominantes, como um preço a pagar para a sustentação e manutenção do sistema.

Nesse sentido, o processo de captura do Estado pelas classes dominantes é amparado no discurso do bem comum e do atendimento dos interesses da sociedade, por meio do atendimento de reivindicações dos grupos subalternos:

Ele deve se apresentar como uma expansão universal – expressão de toda a sociedade –, por meio da incorporação à vida estatal das reivindicações e interesses dos grupos subalternos, subtraindo-os de sua lógica própria e enquadrando-os na ordem vigente. Incorporação essa que é o resultado contraditório de lutas permanentes e da formação de equilíbrios instáveis e de arranjos de força entre as classes. Processo limitado pelas necessidades de reprodução da própria ordem e que se restringe, portanto, ao nível das reivindicações econômico-corporativas (Bianchi, 2008, p. 175).

A partir da obra de Gramsci, Bianchi (2008) destaca que o Estado é resultado e expressão da situação econômica. Em um contexto em que as condições de manutenção e reprodução do capitalismo estão em permanente complexificação, ganha relevo a constituição das ideias que orientam a constituição da ordem social, cuja finalidade é a produção de consensos e a consolidação da hegemonia,

esta é precisamente a função do direito no Estado e na sociedade; através do “direito”, o Estado torna “homogêneo” o grupo dominante e tende a criar um conformismo social que seja útil à linha de desenvolvimento do grupo dirigente. A atividade geral do direito (que é mais do que a atividade puramente estatal e governativa e também inclui a atividade diretiva da sociedade civil, naquelas zonas que os técnicos chamam de indiferença jurídica, isto é, na moralidade e no costume em geral) serve para compreender melhor, concretamente, o problema ético, que na prática, é a correspondência “espontânea e livremente aceita” entre os atos e omissões de cada indivíduo, entre a conduta de cada indivíduo e os fins que a sociedade se propõe como necessário, correspondência que é coercitiva na esfera do direito positivo tecnicamente entendido e é espontânea e livre (mas estritamente ética) naquelas zonas em que a “coação” não é estatal, mas de opinião pública, de ambiente moral, etc. (Gramsci, 2023, p. 241).

Nesta direção, Gramsci (2023) afirma que o processo de dominação e reprodução das relações capitalistas não ocorre apenas por meio do poder coercitivo do Estado. O conceito de Estado ampliado permite compreender esse processo a partir da existência de mecanismos que entrelaçam coerção, consenso e hegemonia.

Dessa forma, tem-se uma análise que realça o processo de constituição das relações políticas sinuosas da sociedade capitalista.

[...] numa determinada sociedade, ninguém é desorganizado e sem partido, desde que se entendam organização e partido num sentido amplo, e não formal. Nesta multiplicidade de sociedades particulares, de caráter duplo – natural e contratual ou voluntário –, uma ou mais prevalecem relativamente ou absolutamente, constituindo o aparelho hegemônico de um grupo social sobre o resto da população (ou sociedade civil), base do Estado compreendido estritamente como aparelho governamental – coercivo (Gramsci, 2023, p. 254-255).

O Estado integral, em Gramsci (2023), agrega, aglutina e integra diversas instituições públicas e privadas, além do aparelho estatal propriamente dito, possibilitando o exercício do poder, da força e do consenso pelas classes dominantes. O autor ressalta duas esferas no processo de dominação: a sociedade política, entendida como o Estado em sentido estrito, e a

sociedade civil, que realiza a mediação com a estrutura econômica na tarefa de construir consensos e exercer a hegemonia.

Para Gramsci (2023), o Estado é produto da situação econômica, sendo a expressão de uma organização da vida econômica e, ao mesmo tempo, produtor dessa forma de produção da vida material. O Estado e a sociedade civil estariam na superestrutura da sociedade, tendo como finalidade a garantia da hegemonia,

por enquanto, podem-se fixar dois grandes ‘planos’ superestruturais: o que pode ser chamado de ‘sociedade civil’ (isto é, o conjunto de organismos designados vulgarmente como ‘privados’) e o da ‘sociedade política ou Estado’, planos que correspondem, respectivamente, à função de ‘hegemonia’ que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de ‘domínio direto’ ou de comando, que se expressa no Estado e no ‘governo jurídico’ (Gramsci, 2023, p. 20).

Nessa perspectiva, a sociedade política, ou Estado-governo, encarrega-se da administração da administração estatal e, sobretudo, da utilização da coerção sobre aqueles que não consentem com as políticas em desenvolvimento, conferindo um caráter coercitivo à atividade política. A sociedade política é formada pelas instituições estatais, que têm a capacidade de impor as normatizações elaboradas pelo poder estatal e aplicar penalidades, fazendo acontecer a coerção (Bianchi, 2008).

O Estado e a sociedade política são percebidos como a estrutura estatal, que na análise de Liguori (2017, p. 1886), pode cumprir tanto a tarefa de “...lutar contra o novo e conservar o que oscila, fortalecendo-o coercivamente, ou como expressão do novo para esmagar as resistências que encontra ao desenvolver-se etc.”. Assim, o processo de acumulação do capital precisa ser legitimado por meio da hegemonia, que constrói consensos e promove a aceitação da forma de organização da vida em sociedade, mas que tem no poder da coerção uma salvaguarda da dominação das classes dirigentes. Nessa concepção, coerção e consenso estão entrelaçados.

A partir da compreensão de Gramsci (2023), a sociedade civil é um espaço de lutas, no qual as classes subalternas podem tentar influenciar a direção política do Estado. Como mencionado anteriormente, a sociedade política e a sociedade civil mantêm uma relação dialética com a economia, permeada por toda a complexidade de relações, contradições e conflitos próprios do capitalismo, como bem explica Bianchi (2008, p. 184):

A unidade existente entre sociedade política e sociedade civil como o *locus* da atividade econômica aparecia de forma explícita em Gramsci na passagem já citada de “*Alcuni aspetti teorici e pratici dell’‘economismo’*”. Mas também era afirmada a unidade entre a sociedade política e a sociedade civil como o conjunto de organismos privados responsáveis pela articulação do consenso.

Deve-se destacar que as ideias originadas da sociedade civil expressam os conflitos entre diversos interesses políticos, econômicos e sociais, os quais são objeto de disputa para a manutenção ou alteração dos processos de produção da vida em sociedade. Esses conflitos definem as relações sociais conforme a correlação de forças dos grupos presentes nessa arena, revelando as definições sobre a atuação do Estado nos diversos campos da vida social. As ideias da classe dominante vão se incorporando e, por vezes, naturalizando-se no seio da população, inclusive entre aqueles que sofrem as intervenções e as consequências das decisões políticas.

Dardot e Laval (2016), ao discutirem o Neoliberalismo e a lógica que o sustenta, afirmam que, para além das diretrizes políticas e econômicas, há a constituição de uma forma de existência que busca legitimar e construir os consensos sobre a natureza da vida em sociedade:

em outras palavras, com o neoliberalismo, o que está em jogo é nada mais nada menos que a *forma de nossa existência*, isto é, a forma como somos levados a nos comportar, a nos relacionar com os outros e com nós mesmos. O neoliberalismo define certa norma de vida nas sociedades ocidentais e, para além dela, em todas as sociedades que as seguem no caminho da “modernidade”. Essa norma impõe a cada um de nós que vivamos num universo de competição generalizada, intima os assalariados e as populações a entrar em luta econômica uns contra os outros, ordena as relações sociais segundo o modelo do mercado, obriga a justificar desigualdades cada vez mais profundas, muda até o indivíduo, que é instado a conceber a si mesmo e a comportar-se como uma empresa (Dardot; Laval, 2016, p. 14-15).

Tem-se, assim, um discurso que aponta para uma direção e uma prática política que segue um sentido oposto. Ao condenar a intervenção do Estado na vida social, de modo particular nas atividades econômicas, e exaltar o mercado como forma de assegurar a plena liberdade e a prosperidade individual, as ações dos governos orientados por essa lógica usufruem da influência do estatal para obter maiores lucros, mesmo que isso implique o empobrecimento da população e o aumento das desigualdades. Um exemplo disso é o pagamento dos juros da dívida pública, por meio do qual a lógica do mercado é sustentada pelo Estado.

Nessa conjuntura, a resposta das elites nacionais e transnacionais tem sido a disseminação de ideias, por meio de agências internacionais e instituições de financiamento, que buscam influenciar a forma de organização dos Estados e a constituição de suas políticas econômicas e sociais. Ideias como o gigantismo do Estado, que o impede de ter celeridade e eficiência na resolução das crises que afetam as suas economias e as suas populações, ausência de representatividade, que faz com parcelas significativas não reconheçam a sua legitimidade e que acarreta a corrosão das condições de governo, foram amplamente incorporadas nos

discursos conservadores e de parcelas de organizações progressistas que afetam o funcionamento das democracias ocidentais (Jessop, 2017).

Ganharam força os ideais de que a resolução das crises econômicas e políticas passaria pela implementação de ações baseadas na lógica de mais mercado e menos Estado, e que o modelo de democracia estava falido, sobretudo as representações sociais, como os sindicatos, favorecem a crença de que o esforço individual poderia criar uma etapa de progresso, que como consequência direta proporcionariam melhores níveis de desenvolvimento da sociedade.

Princípios como “Fé, Trabalho e Família” transformaram-se em mantras nos discursos de grupos políticos, sobretudo do campo conservador, que exaltam a prosperidade individual em detrimento da proteção estatal às pessoas vulneráveis, que trazem como consequência direta a elaboração de políticas de desmonte do Estado (Dardot e Laval, 2016).

Todavia, o Estado democrático social é uma construção ancorada no constitucionalismo social, que ganhou força no século passado, especialmente após a Segunda Guerra Mundial. Surge como forma de estabelecer um pacto entre capital e trabalho, com o objetivo de reduzir as desigualdades sociais e econômicas, de modo a apaziguar as tensões entre as classes sociais, buscando realizar um balanceamento entre grupos diversos e antagônicos que disputam a natureza e os fundamentos da ação estatal.

Vale destacar que esse processo tem como característica a ampliação dos sujeitos, interesses e bens a serem protegidos pelo Estado, o que se torna um dos fundamentos de um arranjo político, jurídico e institucional voltado a assegurar as bases do desenvolvimento das sociedades capitalistas (Grau, 2010). Assim, o Estado social-democrático é a continuação do Estado liberal, que exige a proteção à propriedade privada e a livre iniciativa das condições que possibilitam a legitimação do poder na atenuação dos conflitos de classe.

Habermas (1980) aponta que, para enfrentar o permanente contexto de crise próprio do sistema capitalista de produção, seria necessário a intervenção do Estado, no sentido de limitar os efeitos do processo de competitividade e de acúmulo do capital. Logo, o Autor afirma que o Estado:

pode intervir no próprio processo de reprodução, isto é, pode criar condições para utilizar o capital, melhorar o seu valor de uso, curvar os custos externos e as consequências da produção capitalista, ajustar as desproporcionalidades que restringem o crescimento, regular o ciclo econômico geral através da política social, fiscal e conjuntural (Habermas, 1980, p. 70).

Esse intervencionismo estatal, longe de configurar uma ruptura com a lógica do capital, configura-se como uma opção pelo capital em detrimento do trabalho, fazendo com que o Estado confirme o papel de órgão da lei do valor (Habermas, 1980).

Desse modo, ao analisar o desenvolvimento do Estado social na Europa, especialmente na Inglaterra e na Alemanha, Fiori aponta para uma “ruptura qualitativa” (1995, p. 2) no modo de implementação das políticas sociais. Essa ruptura está intimamente ligada às mudanças no processo de regulamentação da economia e às ideias formuladas por Keynes, apontando que esse modelo de Estado, desenvolvido no pós-guerra, sustenta-se em quatro pilares:

- a) Fatores econômicos relacionados à expansão das atividades industriais, com a ampliação do fordismo; o consenso entre as diversas correntes políticas sobre a necessidade de se manter níveis elevados de crescimento econômico e da política de pleno emprego; a adoção das políticas keynesianas; o acelerado crescimento econômico no pós-guerra; e a elevação da arrecadação fiscal por parte dos estados, que possibilitou o financiamento das políticas sociais.
- b) O ambiente da economia global decorrente dos acordos de Bretton Woods, que preconizavam a necessidade de conciliar crescimento econômico e desenvolvimento de políticas sociais, sem comprometer a estabilidade da economia internacional.
- c) A disputa ideológica decorrente da Guerra fria, que levou os países alinhados ao governo americano a desenvolverem políticas sociais que atenuassem os efeitos da desigualdade e os conflitos dela resultantes.
- d) A consolidação de um modelo democrático que ampliou a concorrência eleitoral, com a participação de partidos que ecoavam as demandas dos trabalhadores.

No caso brasileiro, o desenvolvimento das políticas sociais ocorreu com maior ênfase em períodos autoritários, durante o Estado Novo (1937-1945) e após o golpe militar de 1964, que instaurou uma ditadura de 21 anos (1964-1985). O primeiro período, com características corporativistas, conferia aos sindicatos e corporações forte influência sobre os grupos a serem atendidos pelas políticas sociais. O segundo modelo, embora adotasse uma proposta de universalidade das políticas sociais, apresentava fortes características de clientelismo, típicas de regimes que necessitam amenizar os efeitos das desigualdades, da violência política e das restrições democráticas (Fiori, 1995).

As críticas dirigidas aos modelos de Estado Social concentram-se nas dificuldades de governabilidade, especialmente na manutenção dos benefícios sociais, considerados entraves ao crescimento econômico, à ampliação dos lucros e à concentração de riqueza. Fiori (1995) observa que essas posições críticas surgiram ainda antes da crise econômica da década de 1970.

As soluções apontadas pelos críticos envolviam a necessidade do estabelecimento de reformas estruturantes nas políticas econômicas que adotassem as seguintes medidas: “remercantilização da força de trabalho, a contenção ou desmontagem dos sindicatos, a desregulação dos mercados de trabalho e a privatização de muitos dos serviços sociais que estiveram previamente em mãos dos Estados” (Fiori, 1995, p. 13).

Em vista disso, passou a predominar uma concepção de Estado orientada pela centralidade da iniciativa privada e das instituições filantrópicas na formulação e execução das políticas e serviços sociais. Essa concepção sustentou-se nas mudanças pelas quais passou o sistema capitalista, alterando alguns elementos como:

- a) As condições econômicas passaram a priorizar a estabilidade e o equilíbrio macroeconômico como eixos centrais, em detrimento do pleno emprego e do crescimento econômico; o aumento do desemprego resultante da adoção do modelo toyotista nos processos de produção industrial baseado na flexibilização e na segmentação produtiva, o que favoreceu a fragmentação do trabalho e a transferência de postos para países com abundância de mão de obra e com menor proteção social e trabalhista em comparação às economias centrais.
- b) As mudanças na disputa geopolítica, após o fim da Guerra Fria fizeram surgir blocos econômicos e políticos supranacionais, os quais mantiveram o princípio imperialista de dominação e exploração.
- c) A transformação dos cenários políticos internos dos países que resultou no avanço das forças conservadoras no cenário político, com a consequente diminuição da presença de partidos próximos aos trabalhadores nos legislativos. Isso fez com que as pautas defendidas pelos grupos dirigentes ressoassem como consensuais, calando as vozes discordantes (Fiori, 1995).

Com isso, Fiori (1995) afirma ainda que a globalização da economia foi o centro destas transformações que impactaram a continuidade das políticas sociais, sobretudo nos países da periferia do capitalismo.

Nesse contexto de reestruturação capitalista, o fenômeno da globalização deu origem a uma nova ordem mundial, na esteira dos eventos do final da década de 1980 e início da década de 1990, os quais fizeram ruir as experiências socialistas nos países do Leste Europeu. Esses eventos, assim como o fenômeno da globalização política, econômica e cultural, devem ser compreendidos em sua integralidade, sob pena de se constituírem análises frágeis, incapazes de capturar a dimensão das consequências oriundas desse processo.

Oliveira (2000), também chama a atenção para os cuidados que devem ser tomados na análise do fenômeno da globalização e dos eventos e efeitos dele decorrentes:

Em alguns casos aborda-se a realidade de maneira acrítica, como se as coisas acontecessem espontaneamente, movidas por um voluntarismo sem sujeito, dotadas de um determinismo lógico que nega a contestação, como se fosse natural, inerente ao desenvolvimento humano e tecnológico (Oliveira, 2000, p. 25).

É necessário destacar que compreender os efeitos do processo de globalização exige a apropriação da ideia de permanência, bem como atenção ao discurso que defende a adequação das instituições, legislações e dinâmicas do mundo do trabalho às rápidas transformações pelas quais o sistema capitalista atravessa. Isso implica rupturas com a lógica de acumulação do capital:

Chama-se aqui atenção para o fato de que as novidades do momento em nenhum aspecto colocam em xeque o modo de produção capitalista enquanto tal. Ao contrário, o que se percebe é que se trata de um rearranjo estrutural, produto do próprio desenvolvimento capitalista, provocado por lutas travadas no interior de uma classe ou entre diferentes classes, buscando sua sustentação e garantia em âmbito mundial, sob novos parâmetros (Oliveira, 2000, p. 26).

Esse arranjo impõe uma profunda modificação no sistema de governança global e nos Estados nacionais. Oliveira (2000) ao discutir a dimensão política da globalização, afirma que as formas de administração dos recursos e de controle da sociedade são redefinidas de modo que as instâncias de governo possam assegurar a manutenção do processo de acumulação do capital e efetivar um formato de gerenciamento de suas consequências, sobretudo as contradições próprias do capitalismo, como o aumento da pobreza, da miséria, da exclusão e da fome.

No capitalismo, ganham força as ideias de liberalização dos processos econômicos, com ênfase na concepção de livre mercado, na retirada das restrições e obstáculos para a financeirização da economia, o que permite o livre fluxo de capitais, e no esfacelamento do conceito de Estado-nação, tornando-se mais vulnerável aos interesses e manobras dos conglomerados financeiros internacionais. Estes passaram a exercer maior influência nas decisões da política internacional, interferindo com maior veemência nos assuntos internos dos países.

Sob este viés, Oliveira (2000) chama a atenção para a repercussão de discursos que ganham ares de unanimidade, especialmente pela tentativa de silenciamento das vozes discordantes, oriundas das ideias neoliberais, sobretudo as que reforçam a ineficiência da gestão pública e a necessidade de implementar, no serviço público, técnicas e modelos utilizados na gestão privada, com o objetivo de assegurar resultados satisfatórios para a sociedade.

Por trás dessas premissas, há uma clara tentativa de sequestro dos orçamentos estatais, seja por meio de privatizações de ativos do Estado, seja pela transferência de recursos para empresas e organizações privadas, fazendo com que sejam assegurados fabulosos lucros em detrimento das condições dignas de vida da população. Assim:

[...] o interesse dos executivos das grandes corporações transnacionais é que o mundo seja disciplinado de modo apropriado, para que a indústria avançada possa obter seus subsídios públicos e para que aos ricos seja garantida a riqueza, não importando se a educação pública e a saúde se deteriore. A nova ordem mundial é nova somente porque ela se adapta às políticas tradicionais de dominação e exploração, às contingências de alguma forma modificadas. Por isso ela é muito admirada pelo ocidente, por ser reconhecida como um esquema que mantém os países e os povos do mundo em seus lugares apropriados (Oliveira, 2000, p. 33).

Nesse sentido, os Estados nacionais assumem uma nova configuração, na qual a proteção dos interesses das grandes corporações ganha centralidade na política interna e internacional. O mantra do Estado mínimo é repetido à exaustão, abrindo caminho para a negação e a precarização de direitos, mantendo-se, evidentemente, os privilégios de um Estado de bem-estar social para os grupos que sempre foram priorizados no desenvolvimento das políticas públicas.

Deve-se entender o Estado não como um aparato neutro à disposição da burguesia, para que, nele, ela exerça o poder. É preciso compreender na dinâmica das próprias relações capitalistas a razão de ser estrutural do Estado. Somente é possível a pulverização de sujeitos de direito com um aparato político, que lhes seja imediatamente estranho, garantindo e sustentando sua dinâmica. Por isso, o Estado não é um poder neutro, e a princípio indiferente, que foi acoplado por acaso à exploração empreendida pelos burgueses. O Estado é um derivado necessário da própria reprodução capitalista; essas relações ensejam sua constituição ou sua formação. Sendo estranho a cada burguês e a cada trabalhador explorado, individualmente tomados, é, ao mesmo tempo, elemento necessário de sua constituição e da reprodução de suas relações sociais (Mascaro, 2013, p.20).

Por fim, percebe-se um ataque aos direitos sociais, reconhecidos nas constituições dos Estados modernos, que deveriam ser protegidos e promovidos por meio do desenvolvimento de políticas públicas estatais. No entanto, essas políticas muitas vezes reduzem tais direitos ou, contraditoriamente, realizam um processo de negação. Esses direitos serão mais bem explicitados no item a seguir.

3.2 O ESTADO BRASILEIRO E OS DIREITOS SOCIAIS: VERSO, REVERSO, CONTROVERSO

A discussão sobre a efetivação dos princípios constitucionais que devem orientar a oferta do direito à educação não pode estar dissociada da análise dos fenômenos que interferem

no retardamento da efetivação dos direitos sociais, como a disputa pelo papel do Estado, que, em determinados momentos, possibilita avanços nas conquistas sociais e, em outros, provoca retrocessos que comprometem a já reduzida perspectiva de dignidade humana para um contingente significativo da população brasileira.

Promulgada em 1988, a Constituição Federal é resultado do movimento de democratização do País que durante 21 anos, viveu sob uma ditadura militar, a qual teve como consequências a ampliação das desigualdades sociais e regionais, o aprofundamento do paternalismo e do patrimonialismo na gestão pública, além das evidentes restrições à participação popular, características próprias dos regimes autoritários. Portanto, ela é festejada como sendo um ponto de partida para o estabelecimento de transformações sociais e políticas no País (Grau, 2010). Trata-se de uma Constituição dirigente, visto que postula um projeto de futuro que favorece as mudanças sociais.

Não obstante, a CF de 1988 traz uma série de princípios que devem ser objeto das políticas públicas a serem realizadas pelo Estado, devendo constituir-se em fins da ação estatal. O texto constitucional deveria ser um alicerce para a mudança social, além de tornar-se um programa de ação do Estado e da sociedade (Canotilho, 2010). Desta feita:

A Constituição brasileira de 1988 é uma constituição dirigente. O seu artigo 3º incorpora um programa de transformações econômicas e sociais a partir de uma série de princípios de política social e econômica que devem ser realizados pelo Estado brasileiro. As normas determinadoras de fins do Estado dinamizam o direito constitucional, isto é, permitem uma compreensão dinâmica da constituição, com a abertura do texto constitucional para desenvolvimentos futuros. Deste modo, explicita-se o contraste entre a realidade social injusta e a necessidade de eliminá-la, impedindo que a Constituição considere realizado o que ainda está por se realizar, implicando na obrigação do Estado em promover a transformação da estrutura econômico-social (Bello; Bercovici; Lima, 2019, p. 1771-1772).

Os autores afirmam ainda que o art. 3º da CF de 1988 é fundamental para a interpretação do ordenamento jurídico, pois fundamenta os fins e objetivos a serem perseguidos pelo Estado, o que, necessariamente, não ocorre sem a existência de conflitos e contradições.

A principal crítica dirigida à CF de 1988 foi a de que, ao estabelecer um programa a ser executado pelo Estado, estaria engessando a política, sobretudo no que se refere aos direitos sociais, criando uma situação de ingovernabilidade. Tal argumento impulsionou, no campo mais conservador da sociedade brasileira, o discurso da necessidade de realização de reformas constitucionais que assegurassem os interesses do grande capital nacional e internacional, de modo a se resguardar, em nome da estabilidade econômica e fiscal, fatias generosas do orçamento para financiar a manutenção dos privilégios e dos lucros desta pequena parcela da sociedade brasileira. Assim, a imposição:

pela via da reforma constitucional e da legislação infraconstitucional, das políticas ortodoxas de ajuste fiscal e de liberalização da economia, não acarretou qualquer manifestação de que se estava “amarrando” os futuros governos a uma única política possível, sem qualquer alternativa. Ou seja, a Constituição dirigente das políticas públicas e dos direitos sociais é entendida como prejudicial aos interesses do País, causadora última das crises econômicas, do déficit público e da “ingovernabilidade”. A constituição dirigente invertida, isto é, a constituição dirigente das políticas neoliberais de ajuste fiscal é vista como algo positivo para a credibilidade e a confiança do País junto ao sistema financeiro internacional. Esta, a Constituição dirigente invertida, é a verdadeira constituição dirigente, que vincula toda a política do Estado brasileiro à tutela estatal, da renda financeira do capital, à garantia da acumulação de riqueza privada (Bello; Bercovici; Lima, 2019, p. 1773).

Isto posto, o modelo de Estado intervencionista, que visava assegurar a efetivação dos direitos sociais, foi suplantado por um modelo que instrumentalizou os recursos estatais para a implementação de políticas econômicas com fins próprios, abandonando por completo os objetivos do Estado, preconizados na CF de 1988. Temas como estabilidade fiscal e orçamentária, e a diminuição do déficit público, ensejaram as reformas constitucionais, todas sustentadas na premissa de redução do tamanho do Estado no que se refere à prestação de direitos, e no aumento deste para assegurar a manutenção da ordem capitalista.

Na compreensão de Grau (2010, p. 17), não se deve adotar a premissa liberal de que o Estado não deveria intervir na economia de forma absoluta. A configuração do Estado moderno está justamente na “... *constituição* e à *preservação* do modo de produção social capitalista, posteriormente à *substituição* e *compensação* do mercado”.

Neste aspecto, o Estado deveria cumprir quatro tarefas básicas: a) garantir o sistema civil, especialmente o direito à propriedade e as liberdades nos negócios; b) proteger o mercado contra efeitos secundários autodestrutivos, como as reivindicações sindicais; c) assegurar as condições para o desenvolvimento da economia local, como preparação dos trabalhadores e infraestrutura; d) assegurar as condições de competitividade da economia local frente aos países concorrentes, por meio de políticas fiscais, tributárias e aduaneiras.

Entretanto, conforme ressalta Grau (2010), a configuração do mercado enquanto construção histórica da humanidade está eivada de interesses econômicos, políticos e ideológicos, que visam defender os interesses de grupos em detrimento de outros, de modo a assegurar as estruturas de poder. “Neste sentido, tanto o Estado quanto o mercado são espaços ocupados pelo poder social, entendendo o poder político nada mais do que como uma certa forma daquele” (Grau, 2010, p. 28).

Verifica-se, assim, um certo clamor para que o Estado assegure a previsibilidade, a racionalidade e a proteção do eixo central do capitalismo, que é a ampliação do lucro. Para tanto, a intervenção estatal deverá consistir em ações que afastem os riscos e possibilitem uma

maior ampliação do capital. Tem-se, portanto, a premissa do Estado máximo para assegurar concentração e ampliação de riqueza, e mínimo para disciplinar as consequências da brutalidade do sistema capitalista.

Nessa conjuntura histórica, foram empreendidas reformas constitucionais que contrariaram o modelo adotado na Constituição e bloquearam a efetivação dos princípios constitucionais, buscando alterar as transformações sociais inspiradas no Consenso de Washington, no início da década de 90, com uma série de reformas do Estado brasileiro, calcadas nas ideias de melhoria da eficiência e eficácia da gestão pública, introduzindo procedimentos de controle e metas para a administração. Nesta perspectiva, observa-se uma mudança na concepção do destinatário das políticas públicas e das prestações jurisdicionais, que deixa de ser o cidadão e passa a ser o cliente.

Assim, tem-se duas áreas na gestão pública: de um lado, a Administração Pública centralizada, que formula e planeja as políticas públicas; de outro, foi introduzida a figura das agências reguladoras com o papel de fiscalizar a prestação de serviços, enfatizando o papel do Estado como controlador do funcionamento do mercado.

Por conseguinte, abriram-se as portas para que atividades, antes exclusivas do Estado, fossem repassadas para a iniciativa privada, com o discurso de que o público não é necessariamente estatal. Com base em indicadores de desempenho desfavoráveis nos setores administrados pela administração pública, em casos de corrupção em empresas estatais e na atribuição ao serviço público de privilégios e ineficiência, pautaram-se modificações na Constituição e na legislação infraconstitucional que reduziram a capacidade de intervenção do Estado em setores estratégicos. Privatizaram-se empresas estatais, pilares do desenvolvimento nacional, possibilitando o repasse integral, seja por meio de contratações diretas ou ainda por meio de convênios, da oferta de direitos sociais elementares como saúde e educação (Bello; Bercovici; Lima, 2019).

Sob o argumento de uma racionalidade administrativa imune às interferências políticas, com foco na melhoria da qualidade dos serviços e na obtenção de resultados satisfatórios nos indicadores sociais e econômicos, implementou-se uma agenda de reformas que, no discurso, primou por uma gestão pública profissional amparada nos princípios adotados na esfera privada e na utilização de técnicas e métodos neutros, que reduzissem a influência política.

Na realidade, o que ocorreu foi a independência da tecnocracia de qualquer forma de controle, justificando isto por sua “neutralidade” ou “imparcialidade”. Um círculo restrito de técnicos “captura”, assim, boa parte da estrutura administrativa. Os órgãos públicos instituídos para assegurar a atuação do Estado na esfera econômica tiveram sua instrumentalidade negada, paradoxalmente, pelos seus próprios dirigentes. A

pretensão do argumento da “neutralidade” foi a de orientar as escolhas coletivas a partir de cálculos de utilidade que os indivíduos fariam tendo em vista seus próprios interesses, como se não existissem valores sociais, fazendo prevalecer os interesses de mercado sobre a política democrática (Bello; Bercovici; Lima, 2019, p. 1786).

Com isso, as escolhas passaram a ser orientadas pelo aspecto econômico, direcionando a administração pública não com o objetivo de aprimorar os processos e ampliar a oferta de direitos, nem de fortalecer a cidadania e a vida democrática no país, mas, sim, com o intuito de reduzir os custos das operações realizadas pelas diversas esferas de governo. Essa diretriz de eficiência econômica tem forte impacto no cotidiano das pessoas que necessitam de uma atuação forte do Estado, para que se efetivem os objetivos do País consagrados na Constituição.

A busca pela eficiência em si mesma acaba por atribuir poderes indevidos aos agentes econômicos e aos grupos privados, que capturam a administração pública, seja na definição das diretrizes políticas, seja na destinação dos recursos públicos, tendo como uma de suas consequências não apenas a redução do Estado, mas também o enfraquecimento da democracia.

O ponto central das reformas do Estado dos anos 1990 foi o objetivo de, finalmente, conseguir a “despolitização do direito”, retirando, assim, as decisões jurídicas (e políticas e econômicas) das mãos dos políticos, devolvendo-as aos “cidadãos”. Pode-se perceber, portanto, que a “reforma regulatória” consiste em uma nova forma de “captura” do fundo público, ou seja, a “nova regulação” nada mais é do que um novo patrimonialismo (Massonetto, 2003), com o agravante de se promover a retirada de extensos setores da economia do debate público e democrático no Parlamento e do poder decisório dos representantes eleitos do povo (Bello; Bercovici; Lima, 2019, p. 1787).

Em face disso, defendia-se que o Estado deveria ser blindado das contradições e disputas da sociedade, ainda que tal possibilidade seja questionável, para que se evitassem o corporativismo e a corrupção, que seriam resultados da política. A técnica conduziria a ação estatal para um estágio de neutralidade, o que permitiria o aumento da eficiência e a melhoria dos resultados a serem entregues aos clientes.

A demonização do Estado consolidou-se um mantra nos discursos dos partidos conservadores e na mídia corporativa, construindo “consensos” e levando setores expressivos da sociedade a incorporarem tais ideias, inclusive parcelas importantes da esquerda brasileira. Nesse conjunto de reformas, buscou-se retirar o conceito de atividade estatal, que seria considerada ineficiente, burocrática e inchada, portanto, incapaz de dar conta das demandas sociais e substituí-lo por atividade pública, que poderia ser exercida por empresas privadas. Estas, por sua vez, trariam processos e métodos de gestão mais eficazes e conseguiriam entregar serviços e produtos com maior qualidade.

O mercado assumiu o papel central no processo de regulação da vida social e na prestação dos direitos sociais, capturando o orçamento público para levar a cabo um processo

de deterioração das condições de vida dos trabalhadores. As reformas constitucionais empreendidas no Brasil a partir de 1995, tiveram como princípios:

- a) Política de privatização de empresas estatais;
- b) Livre circulação de capitais internacionais e ênfase na globalização;
- c) Abertura da economia para a entrada de multinacionais;
- d) Adoção de medidas contra o protecionismo econômico;
- e) Desburocratização do estado: leis e regras econômicas mais simplificadas para facilitar o funcionamento das atividades econômicas;
- f) Diminuição do tamanho do Estado, tornando-o mais eficiente;
- g) Posição contrária aos impostos e tributos excessivos;
- h) Aumento da produção, como objetivo básico para atingir o desenvolvimento econômico;
- i) Contra o controle de preços dos produtos e serviços por parte do Estado, ou seja, a lei da oferta e demanda é suficiente para regular os preços;
- j) A base da economia deve ser formada por empresas privadas (Previali; Fangiani 2017, p. 85).

Tal conjuntura contribuiu para um processo de precarização das políticas públicas como estratégia de legitimar a presença da iniciativa privada em setores que antes não se questionava a intervenção estatal. Com isso:

a partir dos anos 1980, nos países economicamente centrais, e dos anos 1990 nos países periféricos, como o Brasil, o Estado promoveu a abertura dos mercados e liberou o acesso do capital privado àquelas atividades tidas até então no âmbito do Estado de Bem-Estar Social, como de natureza pública e como um direito social (Previali; Fangiani, 2017, p. 86).

A configuração do Estado como agente regulador passou a ter como foco a desregulamentação das relações entre trabalho e capital, bem como a abertura de novos processos para a ampliação da acumulação do capital (Previali; Fangiani, 2017). Contraditoriamente, tais reformas não reduziram a intervenção do Estado nas relações econômicas, mas sim em ataques às conquistas trabalhistas e à oferta de direitos fundamentais. A lógica do mercado passou a direcionar o planejamento e a execução das políticas públicas, desidratando as conquistas de cidadania e relegando os indivíduos à condição de meros consumidores, que evidencia que:

O fetiche do mercado atinge o seu ápice quando ao Estado se quer reservar o papel de concorrente dos serviços privados e se elege a lógica empresarial – convém, lembrarmos, é a do lucro! – para definir eficácia e eficiência na ação estatal que, na consecução de políticas sociais, opera com lógica inteiramente diversa ao da empresa privada. As políticas sociais procuram viabilizar o bem-estar da maioria que não pode encontrá-lo no mercado porque ali somente alguns poderão ter o lucro e a ‘proteção social’ como mercadoria na forma de serviços privados de educação, saúde, previdência, lazer etc. Aos que vendem e aos que sequer conseguem vender sua força de trabalho por não encontrarem empregos, a única proteção social é aquela oriunda da ação do Estado pela via das políticas sociais (Granemam, 2008, p. 5).

A partir de então, configura-se um quadro de ataques, desde a promulgação da CF de 1988, que buscam deslegitimar e não assegurar a efetivação dos princípios e objetivos constitucionais, sob a alegação de que o texto aprovado pelos constituintes tornaria o país ingovernável. As reformas constitucionais produzidas ao longo da vigência da Constituição tiveram como discurso norteador o alarmismo da quebra do Estado e a necessidade de se estabelecer uma austeridade fiscal que evitasse a desestabilização da economia.

Silva, Bueno e Felipin (2022) destacam o caráter destruidor de direitos e conquistas sociais e do próprio Estado, apregoado pelo ideário neoliberal. As reformas econômicas iniciadas na década de 1990, que realizaram a abertura da economia e que tinham claramente um viés antiestatal e anti-intervencionista, na visão dos setores mais conservadores da sociedade brasileira, ainda não foram plenamente concluídas, justamente por encontrar na CF de 1988 fundamentos que asseguram não a legitimidade, mas a necessidade da atuação estatal como mecanismo de garantia de direitos fundamentais.

Em seu conjunto:

os governos neoliberais dos anos 1990 promoveram uma primeira onda de profundas reformas liberalizantes, desregulamentações, flexibilização de direitos sociais e enxugamento do aparato de Estado elaborado para a construção dos projetos de desenvolvimento das décadas anteriores. Entretanto, havia um óbice importante a ser superado para a implementação das medidas pretendidas por esses governos, sobretudo os de Cardoso: a Constituição de 1988 (Silva; Bueno; Felipin, 2022, p. 148).

Logo, as reformas concentraram-se em três grandes eixos: a liberalização da economia, com modificações na ordem econômica que permitiram a implementação de um agressivo processo de privatização, sobretudo em setores estratégicos para o desenvolvimento, como o de telecomunicações; a quebra de monopólios estatais, especialmente na exploração do petróleo; e a abertura de setores da economia para o capital estrangeiro. O segundo eixo das reformas correspondeu à modificação do modelo de gestão pública, com a adoção de princípios gerenciais da iniciativa privada na administração do Estado brasileiro.

O terceiro eixo consistiu no ataque aos direitos sociais, iniciado com a reforma da previdência, tendo como justificativas a necessidade de se alcançar equilíbrio orçamentário e fiscal para os diversos entes federados, mas que pretendia, ao final, transferir para a iniciativa privada vultosos fundos previdenciários, ampliando a participação de grupos empresariais na gestão da seguridade dos trabalhadores brasileiros, nos moldes do que foi realizado em diversos países, como o Chile.

O discurso alarmista de que o desequilíbrio fiscal e orçamentário traria consequências graves para as condições de vida do povo alimenta constantemente esse discurso da necessidade

de redução do tamanho do Estado e de ampliação da participação empresarial em setores antes administrados majoritariamente pela Administração Pública. Neste âmbito, o conjunto de reformas econômicas implementadas assumiu o caráter de “estado de exceção econômica, o que justificou qualquer barbaridade em nome da necessidade de salvar o país” (Paulani, 2008 p. 92).

A autora utiliza como referência a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei nº101/2000, que impôs aos gestores públicos o dever de responsabilidade com os gastos públicos, especialmente os investimentos a pessoal, como forma de assegurar o equilíbrio fiscal dos entes federados. No entanto, a preocupação central está em assegurar as garantias dos detentores de títulos da dívida pública emitidos pelo Estado, em detrimento da precarização das políticas e dos serviços públicos, sem nenhum controle sobre os juros pagos aos credores nacionais e internacionais (Paulani, 2008).

As reformas econômicas e constitucionais iniciadas por governos do campo mais conservador da política brasileira não se esgotaram e tiveram continuidade nos governos liderados por partidos do campo progressista, especialmente o Partido dos Trabalhadores (PT), no período de 2003 a 2016.

A Reforma da previdência proposta neste período avançou sobre o regime dos servidores públicos, impondo, entre outros requisitos, a ampliação do tempo de contribuição e teto de benefícios, pois:

ao completar a transformação idealizada por FHC, mataram-se vários coelhos de uma só cajadada. Para começar, criou-se finalmente o grande mercado de previdência complementar que há mais de duas décadas vinha despertando a cobiça do setor financeiro privado, nacional e internacional. Cabe ressaltar que, dessa forma, a viabilização da reforma no setor público representa a abertura de perspectivas de acumulação que não estão presentes quando se considera o mercado previdenciário oriundo do setor privado da economia. Apesar de substancialmente maior do que o número de trabalhadores do setor público, o mercado constituído pelos empregados do setor privado possui renda média menor e enfrenta a ameaça do desemprego. A abertura desse novo e gordo espaço de valorização foi, portanto, o primeiro dos grandes tentos marcados pelo governo Lula com a aprovação da reforma. Além disso, com a elevação das contribuições, da idade e do tempo de trabalho para a obtenção do benefício, ao lado da taxação dos inativos, o governo contou pontos também no intocável objetivo do ‘ajuste fiscal’ (Paulani, 2008, p. 94).

Para a referida autora, essa medida exemplifica como a agenda do desenvolvimento econômico e social do País foi sequestrada pelos grandes grupos financeiros nacionais, que impuseram um verdadeiro estado de exceção e de ameaça ao debate dos grandes temas nacionais. O discurso utilizado, desde sempre, é o da necessidade de realização de reformas quase permanentes para assegurar o equilíbrio das contas públicas, mesmo que isso traga como consequência o aumento da pobreza, da exclusão e a negação de direitos (Paulani, 2008).

Em vista disso, a sustentação destas reformas mantém a lógica de diminuição do tamanho e da intervenção estatal com a ampliação da influência do mercado na definição das diretrizes de desenvolvimento, de modo que sejam assegurados os recursos necessários para o financiamento da dívida pública brasileira.

Temas, como a independência do Banco Central (aprovada em 2021), são exemplos de como os destinos do País foram sequestrados pelos setores mais conservadores, de modo a aquinhoar um grande volume de recursos públicos para sustentar o pagamento de juros irreais a um pequeno grupo de rentistas, caracterizando a financeirização da economia. Por consequência, Paulani (2008, p. 96) destaca que:

o papel importante que o discurso neoliberal cumpriu, com suas promessas de desenvolvimento sustentado e modernização, no sentido de convencer um país recém-democratizado e cheio de planos de soberania e desenvolvimento a entrar numa era de austeridade para com os gastos *stricto sensu* sociais e, ao mesmo tempo, de concessão de prêmios à aplicação financeira e de entrega do patrimônio nacional. Já antecipamos também que um sentimento difuso de ‘emergência econômica’, no sentido de exceção, vem acompanhando a emergência do país como promissor mercado financeiro.

No caso dos governos liderados pelo PT, essa chantagem e esse Estado de exceção foram acentuados em decorrência da desconfiança e da opção política pela ampliação dos gastos públicos para financiar políticas sociais, cujo objetivo era reverter indicadores sociais vergonhosos para uma economia da dimensão do Brasil.

Mas o Estado de exceção é justamente o oposto do Estado de direito. Sob seus auspícios, uma espécie de vale-tudo toma o lugar do espaço marcado por regras, normas e direitos. Trata-se da suspensão da normalidade, da suspensão da ‘racionalidade’. São puras medidas de força justificadas pelo estado de emergência e pela necessidade de ‘salvar’ a sociedade (neste caso, em que a emergência se tornou norma, trata-se de salvar a sociedade do eterno perigo da inflação e do inaceitável pecado da perda de credibilidade). A armação do estado de emergência econômico que presenciamos foi, assim, condição de possibilidade para que nossa relação com o centro passasse da dependência tecnológica típica da acumulação industrial à subserviência financeira típica do capitalismo rentista. No caso da etapa anterior, já nos estertores do modo fordista de regulação, seu momento final exigiu no Brasil um Estado de exceção jurídico. No caso da etapa contemporânea, de dominância financeira, a normalidade jurídica exige o estado de emergência econômico. Nesse contexto, a ascensão ao Governo Federal de um partido historicamente de esquerda, e historicamente o Projeto Neoliberal para a Sociedade Brasileira, adversário do estado de emergência, que se especializara em denunciar suas arbitrariedades, gerou a expectativa de uma ‘volta à normalidade’. Tendo o governo adotado o caminho inverso ao esperado, só lhe restou agarrar-se de vez ao Estado de emergência, decretando sua completa e total normalidade (Paulani, 2008, p. 96-97).

Paulani (2021) ressalta ainda que esse processo permanece em curso, sustentado pelo mesmo discurso de medo quanto ao retorno da inflação e à piora das condições de vida do povo,

com o objetivo de dar continuidade ao processo de esfacelamento do Estado e ao controle da vida em sociedade pelo mercado. O que se convencionou chamar:

de neoliberalismo, é tal projeto de destruição do Estado social. Por isso, quando se criticam as medidas de política econômica associadas ao neoliberalismo por seus pífios resultados, recorrentes são as queixas de que as receitas não foram aplicadas corretamente, ou na sua totalidade, ou na intensidade necessária. Louve-se pelo menos a coerência do queixume: para esses pregadores, enquanto a destruição não se completar e o mercado não tiver subsumido a sociedade, a tarefa não estará terminada (Paulani, 2021, p. 01).

Destarte, tem-se como referência o golpe de Estado que retirou do poder a presidenta Dilma Rousseff (2011-2016), que teve como suporte o discurso de aprofundamento das reformas econômicas, administrativa e da ampliação do controle dos gastos públicos.

As reformas iniciadas na década de 1990 precisavam avançar. Para isso, fazia-se necessário um novo choque neoliberal no processo de reformulação do Estado brasileiro, o qual só poderia ser efetivado em um contexto de autoritarismo e à revelia das regras democráticas. Assim:

A Ponte para o Futuro, do conspirador e traidor Michel Temer, foi um programa neoliberal puro-sangue (nos dois sentidos, com e sem hífen), ou seja, sem os atenuantes sociais dos governos do PT. A inquietação que cozinhou em fogo brando desde as manifestações de 2013 escancarou o espaço político, no início de 2016, para pôr ponto final a esta sorte de “neoliberalismo progressista de Estado” (com perdão da heterodoxia), que estava no poder desde 2003 (Paulani, 2021, p. 392).

Após o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, formou-se um conjunto de medidas que liquidaram as conquistas sociais obtidas a partir da Constituição Federal de 1988. O avanço das classes populares ao acesso a bens de consumo e direitos antes negados precisou ser reduzido. Nessa perspectiva, o sonho dos defensores do projeto do governo golpista era a dominação completa do espaço social pelo mercado, com um Estado avalista das regras econômicas, sem as amarras constitucionais.

Em vista disso, o clima de terrorismo criado no Brasil acentuou uma crise política que justificou a adoção de ideias difundidas por organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI): privatização, desregulamentação governamental e redução nos investimentos em gastos sociais. O discurso da permanente crise fiscal e econômica, a ameaça do retorno da inflação e o aumento do desemprego, justificaram e justificam medidas que num ambiente no qual se respeita a democracia, teriam enormes obstáculos para serem aprovadas (Paulani 2021).

Paulani (2021) destaca também que, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o País conviveu com duas grandes ameaças: a crise inflacionária e a permanente tentativa

de retirada de direitos sociais, aos quais eram atribuídos a dificuldade de financiamento para que se pudesse garantir o pagamento de juros da dívida pública. Logo, a oposição aos princípios e direitos elencados no texto constitucional remete à ideia de que somente com a utilização dos preceitos do mercado se conseguiria atingir plenamente a democracia, ou seja, o mínimo de intervenção estatal nas relações econômicas e sociais.

Por esse lado, a destruição dos pilares do que deveria ser um Estado social tornou-se a meta e a diretriz das políticas macroeconômicas. Dessa maneira, medidas como o teto de gastos (EC nº 95/2016), a reforma trabalhista que flexibilizou e fragilizou a proteção aos trabalhadores, a ampliação das atividades passíveis de terceirização, privatizações, especialmente de empresas ligadas aos segmentos de energia, a submissão quase que irrestrita das relações comerciais do Brasil aos interesses norte-americanos, desrespeitando relações diplomáticas com outros países estratégicos no comércio internacional, além do endurecimento das regras de aposentadoria e a tentativa de ampliação do mercado de capitalização da previdência, ao estabelecer o fim das vinculações constitucionais para as políticas de educação e saúde, foram discutidas de forma açodada e, na sua maioria, aprovadas com um ou outro atenuante (Paulani, 2021).

Por conseguinte, o programa aprovado na Constituição Federal de 1988 foi bloqueado em nome dos ajustes fiscais e financeiros, que congelaram o investimento público no desenvolvimento de políticas capazes de reduzir as enormes desigualdades econômicas, sociais e regionais, contando com a complacência de uma parcela significativa da sociedade, inclusive do Poder Judiciário que, se contenta com a garantia de um mínimo existencial, na maioria das vezes, afasta-se do núcleo essencial previsto pelos constituintes originários.

Essas medidas tiveram impacto na definição das políticas educacionais e no conteúdo do direito à educação. A Constituição Federal indica a educação como um direito social fundamental que deve ser efetivado em sua máxima amplitude. A disputa pelo conteúdo do direito, na qual setores conservadores da sociedade brasileira impõe uma agenda da educação como um instrumento a serviço da formação de mão de obra para atender às necessidades imediatas do processo de desenvolvimento econômico, negligenciando o objetivo do pleno desenvolvimento humano exposto no texto constitucional. A seguir, apresentam-se os fundamentos teóricos para substanciar a análise do direito à educação na sua máxima amplitude.

3.3 A EDUCAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL

A educação foi proclamada como o primeiro direito social (art. 6º) na CF de 1988. O texto constitucional tem como um dos fundamentos da República a dignidade da pessoa humana

(inciso III, art. 1º), juntamente com a soberania, a cidadania, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

Barcellos (2011) destaca que esse princípio constitui um dos poucos consensos discursivos da sociedade moderna, mas que a ausência de uma definição clara sobre seu conteúdo faz com que seja utilizado para atender interesses divergentes e contraditórios, produzindo políticas públicas precarizadas que acabam por negar o valor essencial do ser humano.

O inciso III do art. 3º da CF de 1988 expressa, de forma inequívoca, que a pessoa humana é o objetivo final da atuação estatal. Nessa perspectiva, no que diz respeito aos direitos sociais, há a necessidade de concretização de políticas que assegurem não somente o acesso a esses direitos, de forma que se ampliem as oportunidades e se reduzam as desigualdades sociais, mas também o estabelecimento de padrões adequados de atendimento.

Consequentemente, o princípio da dignidade da pessoa humana:

Consagrando expressamente, no título dos princípios fundamentais, a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos do nosso Estado democrático (e social) de Direito (art. 1º, inc. III, da CF), o nosso Constituinte de 1988 – a exemplo do que ocorreu, entre outros países, na Alemanha –, além de ter tomado uma decisão fundamental a respeito do sentido, da finalidade e da justificação do exercício do poder estatal e do próprio Estado, reconheceu categoricamente que é o Estado que existe em função da pessoa humana, e não o contrário, já que o ser humano constitui a finalidade precípua, e não meio da atividade estatal. Em outras palavras, de acordo com a lição de Jorge Reis Novais, no momento em que a dignidade é guindada à condição de princípio constitucional estruturante e fundamento do Estado Democrático de Direito, é o Estado que passa a servir como instrumento para a garantia e promoção da dignidade das pessoas individual e coletivamente consideradas (Sarlet, 2011, p. 37).

A ação do Estado deve, portanto, ser pautada pela proteção e promoção da dignidade da pessoa em todas as suas dimensões. A negação e a precarização dos direitos afrontam, desse modo, um dos fundamentos da República. Nas palavras de Silva (2013, p. 92), o princípio da dignidade da pessoa humana constitui a base da vida nacional.

Poderíamos até dizer que a eminência da dignidade da pessoa humana é tal que é dotada ao mesmo tempo da natureza de valor supremo, princípio constitucional fundamental e geral que inspiram a ordem jurídica, Mas a verdade é que a Constituição lhe dá mais do que isso, quando a põe como fundamento da República Federativa do Brasil constituída em Estado Democrático de Direito, se é fundamento é porque se constitui num valor supremo, num valor fundante da República, da Federação, do País, da Democracia e do Direito. Portanto, não é apenas um princípio da ordem jurídica, mas o é também da ordem política, social, econômica e cultural. Daí sua natureza de valor supremo, porque está na base de toda a vida nacional.

Com base nessa perspectiva de valor supremo, a dignidade da pessoa orienta a construção do Estado Democrático de Direito brasileiro, de modo que todo o ordenamento

jurídico e as políticas públicas dele decorrentes devam ser direcionadas à satisfação das necessidades fundamentais da pessoa, tanto na dimensão individual quanto na coletiva. Ou seja:

a dignidade da pessoa humana é um valor supremo que atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais do homem, desde o direito à vida. “Concebido como referência constitucional unificadora de todos os direitos fundamentais, observam Gomes Canotilho e Vital Moreira, o conceito de dignidade da pessoa humana obriga a uma densificação valorativa que tenha em conta o seu amplo sentido normativo-constitucional e não uma qualquer idéia apriorística do homem, não podendo reduzir-se o sentido da dignidade humana à defesa dos direitos pessoais tradicionais, esquecendo-a nos casos de direitos sociais, ou invocá-la para construir ‘teoria do núcleo da personalidade’ individual, ignorando-a quando se trate de direitos econômicos, sociais e culturais”. Daí decorre que a ordem econômica há de ter por fim assegurar a todos existência digna (art. 170), a ordem social visará a realização da justiça social (art. 193), a educação o desenvolvimento da pessoa e seu preparo para o exercício da cidadania (art. 205) etc., não como meros enunciados formais, mas como indicadores do conteúdo normativo eficaz da dignidade da pessoa humana (Silva, 1988, p. 92).

Nesta perspectiva, houve um alargamento das garantias e dos direitos fundamentais na Constituição de 1988. Piovesan (2013), ao analisar os fundamentos e os objetivos desse documento, destaca o Estado Democrático de Direito estabelecido pelo novo texto, que consagra a dignidade da pessoa humana tanto na proteção quanto na promoção dos direitos fundamentais.

Dentre os fundamentos que alicerçam o Estado Democrático de Direito brasileiro, destacam-se a cidadania e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, II e III). Vê-se aqui o encontro do princípio do Estado Democrático de Direito e dos direitos fundamentais, fazendo-se claro que os direitos fundamentais são um elemento básico para a realização do princípio democrático, tendo em vista que exercem uma função democratizadora. Como afirma Jorge Miranda: “A Constituição confere uma unidade de sentido, de valor e de concordância prática ao sistema dos direitos fundamentais. E ela repousa na dignidade da pessoa humana, ou seja, na concepção que faz a pessoa fundamento e fim da sociedade e do Estado” (Piovesan, 2013, p. 85-86).

Destaca-se, assim, que essa opção do constituinte originário, que consagra o princípio da dignidade da pessoa humana e, por conseguinte, amplia os direitos e as garantias fundamentais, ocorre em um período democrático. As concepções autoritárias de Estado são diametralmente opostas à consecução de políticas de proteção e promoção da dignidade da pessoa humana, dos direitos humanos e das garantias fundamentais. Esses direitos inserem uma perspectiva de inclusão e de emancipação de todas as pessoas, o que é incompatível com uma visão de mundo excludente, que pressupõe a manutenção de privilégios para poucos (Piovesan, 2013; 2005).

A dignidade da pessoa humana, dessa forma, relaciona-se com o conteúdo dos direitos constitucionalmente consagrados, sejam eles de liberdade, políticos e sociais, pois segundo Barcellos:

a lógica aleatória e impessoal do mercado capitalista livre, era capaz de negar aos indivíduos bens absolutamente fundamentais, a despeito da Liberdade garantida e do empenho que se pudesse empregar para obter tais bens. Sem essas condições materiais mínimas, de educação, saúde, alimentação e informação etc., os direitos individuais e políticos era um pouco mais que papel e tinta. Pelas mesmas razões, a democracia, sem que todos os participantes da deliberação tenham condições básicas de dignidade material, descreve apenas uma ficção. A conclusão, portanto, é simples: esses três grupos de direitos não estão propriamente em oposição, antes e complementam, na medida em que os direitos sociais viabilizam o exercício real e consciente dos direitos individuais e políticos e que todos, conjuntamente, contribuem para a realização da dignidade humana (Barcellos, 2011, p. 136-137).

À vista disso, a histórica negação do direito à educação no Brasil deve ser discutida à luz da ausência de um compromisso ético com a construção de um Estado Democrático de Direito, o qual deveria primar pela superação das desigualdades sociais e pela ampliação das oportunidades que possibilitem o pleno desenvolvimento da pessoa humana.

Saviani (2013) destaca que a educação é muito mais do que um direito social; ela se constitui em um elemento necessário para o exercício da cidadania, especialmente em um contexto de profundas transformações em um mundo dominado pelo capital, no qual o conhecimento torna-se fundamental para que o indivíduo possa manejar a vasta gama de informações disponíveis na atualidade. Com efeito:

A educação, para além de se constituir em determinado tipo de direito, o direito social, configura-se como condição necessária, ainda que não suficiente, para o exercício de todos os direitos, sejam eles civis, políticos, sociais, econômicos ou de qualquer outra natureza. Isso porque a sociedade moderna, centrada na cidade e na indústria, assumindo a forma de uma sociedade de tipo contratual, substituiu o direito natural ou consuetudinário pelo direito positivo. Isto quer dizer que a sociedade urbano-industrial se baseia em normas escritas. Portanto, a participação ativa nessa sociedade, vale dizer, o exercício dos direitos de todo tipo, pressupõe o acesso aos códigos escritos. Eis porque esse mesmo tipo de sociedade erigiu a escola em forma principal e dominante de educação e advogou a universalização da escola elementar como forma de converter todos os indivíduos em cidadãos, isto é, em sujeitos de direitos e deveres. Tal importância da educação escolar acentua-se ainda mais no contexto atual da chamada “sociedade do conhecimento”. Aliás, importa lembrar que, apesar de sua ampla difusão, a denominação de “sociedade do conhecimento” não é apropriada para caracterizar a época atual. Melhor seria, talvez, falar-se em “sociedade da informação”. Isso porque conhecimento implica a capacidade de compreender as conexões entre os fenômenos, captar o significado das coisas, do mundo em que vivemos. E hoje parece que quanto mais informações circulam de forma fragmentada pelos mais diferentes veículos de comunicação, mais difícil se torna o acesso ao conhecimento que nos permitiria compreender o significado da situação em que vivemos. Nesse contexto, a escola se torna ainda mais fundamental, porque a ela cabe justamente fornecer os elementos que permitam àquele que tem acesso à informação discriminar as informações falsas das verdadeiras, o que é consistente do inconsistente, o relevante do irrelevante (Saviani, 2013, p. 745).

Esse postulado coaduna-se como um dos pilares do Estado Democrático de Direito, na visão de Duarte (2007), caracterizando um Estado social. Logo, negar o direito à educação constitui-se em uma violação das garantias e dos direitos fundamentais. Para a concretização

desses princípios e objetivos, cabe ao poder público a implementação de uma agenda de políticas públicas que assegure o alcance do bem-estar coletivo, visto que:

No Estado social de direito, é a elaboração e a implementação de políticas públicas – objeto, por excelência, dos direitos sociais – que constituem o grande eixo orientador da atividade estatal, o que pressupõe a reorganização dos poderes em torno da função planejadora, tendo em vista a coordenação de suas funções para a criação de sistemas públicos de saúde, educação, previdência social etc. (Duarte, 2007, p. 694).

Contudo, verifica-se que, ao elencar os direitos sociais, o texto constitucional estabelece uma direção e uma regulação para a atuação estatal. Nessa lógica, os direitos sociais tornam-se um imperativo para o Estado, vinculando toda a sua ação.

Cury (2013) e Ranieri (2013) afirmam que a educação é um direito fundamental social, cuja concepção é regida pelo princípio da dignidade humana, estando sujeita ao regime dos direitos fundamentais. Por essa condição, torna-se um direito público subjetivo e, como direito fundamental, é estendido a todos.

Nesse aspecto, a política educacional orientada pelo pensamento neoliberal tem obstaculizado o alcance dos objetivos estipulados na legislação brasileira. No caso das regiões mais remotas do país como o Norte e Nordeste, os indicadores educacionais encontram-se abaixo da média nacional, apresentando um forte quadro de precarização da oferta do direito à educação. Colares, ao analisar a situação da região amazônica, afirma que:

O enunciado resume as carências que vêm sendo narradas até aqui sobre o contexto amazônico, o que coloca o direito à educação como eixo central de preocupações, visto que o atendimento escolar está abaixo da média nacional, justificando a necessidade de investimentos e melhorias no campo em questão. Faz-se necessário, portanto, ampliar as políticas em prol da modificação dessa realidade. Não basta a produção de informações estatísticas, se não forem tomadas medidas eficientes para o enfrentamento das disparidades regionais e das desigualdades internas que agravam ainda mais a situação de vida das populações que vivem em ambientes mais afastados dos centros urbanos. O que está sendo feito com esses dados? Eis uma pergunta inquietante. Eles estão gerando políticas públicas ou servem para alimentar ideologias que repetidamente associam tais problemas a ineficácia do Estado e ao fracasso da escola pública? Ou o discurso de que o problema está na Amazônia em si e não necessariamente na oferta educacional para os povos tradicionais (Colares, 2020, p. 175).

Ganha relevância, nesse contexto de desigualdade educacional, tal como apontado por Colares (2020), a reflexão sobre os princípios constitucionais e sua força vinculante no processo de interpretação do texto constitucional, bem como na elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas que visam à concretização dos direitos sociais.

Essa concepção afeta também a oferta do direito à educação no contexto do neoliberalismo, pois seus ideólogos, ao se apropriarem desse conceito, transferem aos

beneficiários a responsabilidade pelo sucesso ou fracasso, reforçando o caráter individualista da sociedade capitalista.

Os princípios constitucionais, nessa perspectiva, assumem um caráter mandamental, fomentando a reflexão crítica sobre as políticas educacionais e a análise jurídica do direito à educação. São, portanto, premissas fundamentais para a definição do conteúdo que deve orientar as ações estatais voltadas à garantia do direito à educação para todos, conforme será apresentado a seguir.

3.4 IGUALDADE DE CONDIÇÕES DE ACESSO E PERMANÊNCIA NA ESCOLA COMO MANDAMENTO

A Constituição Federal de 1988 positivou a educação como um direito de todos e dever do Estado (art. 205). No artigo 206, foram definidos os seguintes princípios norteadores do ensino no país:

- I. igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II. liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III. pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV. gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V. valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;
- VI. gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- VII. garantia de padrão de qualidade.
- VIII. piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.
- IX. garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida.

Ximenes (2014) destaca que a inclusão de um artigo exclusivamente dedicado aos princípios de ensino representa uma inovação na história das constituições brasileiras, resultado da relevância que o constituinte originário atribuiu aos princípios, como norma vinculante em um Estado Social e Democrático de Direito, com a finalidade de proteger e promover os direitos fundamentais.

A inclusão da educação como o primeiro direito social no art. 6º da Constituição, dando-lhe o caráter de garantia e de um direito fundamental, estabelece limites de proteção, seja contra os retrocessos tentados pelo poder legislativo, seja por decisões judiciais que minimizam a aplicação do direito. Com isso, Ximenes esclarece que:

Os deveres estatais ancorados na própria Constituição, os princípios específicos do ensino e as finalidades da educação em sentido amplo expressam o arranjo básico em torno desse direito, aberto a legitimação de uma pluralidade de concepções que vem

disputando a hegemonia sobre os rumos da política educacional no País e, consequentemente, também, as opções de regulamentação legislativa (Ximenes, 2014, p. 101).

Nesse sentido, o autor chama a atenção para os riscos e possibilidades da otimização dos princípios como elemento balizador da aplicação do direito à educação. O principal risco consiste na redução do núcleo essencial do direito ao mínimo existencial ou à reserva do possível, o que, apesar de garantir o não retrocesso na prestação deste, acaba por legitimar a formulação de políticas públicas com base em uma concepção reducionista das condições de oferta. Tal interpretação compromete, inclusive, o princípio de dignidade da pessoa humana. Esse esquema analítico é comumente aplicado no caso específico:

[...] dos principais direitos sociais (ou prestacionais, em sentido mais amplo), já que essa posição teórica, sua concretização, dependeria do recorte de um conteúdo essencial, a ser necessariamente prestado a todos os beneficiários que viessem a ser encaixar no âmbito de proteção da norma, independente de apreciação política ou discricionariedade administrativa. Esse conteúdo delimitaria atuação estatal necessária em relação à cada direito, ou na expressão de Ferrajoli (2001), estabeleceria juridicamente a esfera “do indecível que não” em termos de prestação (Ximenes, 2014, p. 103-104).

O processo de interpretação e aplicação dos princípios e garantias fundamentais impõe ao Estado a realização dos direitos sociais. Isso não permite o esvaziamento de seu conteúdo nem o adiamento perene de sua concretização, pois, do contrário, haveria apenas exortações de objetivos para um país que, historicamente, nega o presente e o futuro ao seu povo (Duarte, 2007).

Para a autora, os princípios, direitos e garantias fundamentais são instrumentos de orientação e regulação de um programa de Estado voltado à concretização da democracia no país.

A adoção dos princípios, objetivos e fundamentos do Estado social e democrático de direito fez com que a Constituição Federal de 1988 não se limitasse à fixação dos contornos do poder frente à liberdade do indivíduo, nem à organização das formas de participação popular na esfera das decisões políticas. No âmbito desse Estado, de caráter prestacional, a positivação jurídica de valores sociais passou a servir de base não apenas à interpretação de toda a Constituição, mas à criação, direção e regulação de situações concretas. Neste contexto, as leis, no seu sentido de normas abstratas gerais, deixam de ser o instrumento por excelência do Estado, uma vez que a promoção de seus objetivos sociais e a realização do princípio democrático, em sua materialidade, demandam intervenções por meio de políticas públicas (Comparato, 1997, p. 350, *apud* Duarte, 2007, p. 694).

A ação estatal, contudo, é eivada de complexidade inerente ao processo de construção e realização das políticas públicas, envolvendo negociações e disputas políticas, sobretudo na definição das prioridades do Estado e na destinação dos recursos nos orçamentos públicos.

A concretização das políticas públicas é tarefa complexa, que demanda a intervenção racional do Estado, em um conjunto de ações que envolvem, além da escolha de prioridades, a implementação de medidas legislativas, administrativas e financeiras. O processo de elaboração de uma política pública deve ser equacionado, pois, levando-se em conta os ditames constitucionais, os compromissos assumidos internacionalmente e os espaços deixados à discricionariedade do administrador, envolvendo diferentes etapas: planejamento, fixação de objetivos, escolha dos meios adequados, definição dos métodos de ação e destinação de recursos (Duarte, 2007, p. 707).

A busca pela efetividade dos direitos sociais, transcorridos quase 37 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, continua sendo um tema central no debate político e teórico, justamente em razão das aviltantes desigualdades sociais que evidenciam os desafios ainda enfrentados pelo país na concretização desses direitos (Sarlet, 2008).

A atual Constituição foi implementada em um contexto de crise do Estado Social. No caso brasileiro, o bem-estar social permanece uma realidade distante para uma ampla parcela da população, uma vez que a negação histórica de direitos constitui uma constante no desenvolvimento do país. A efetivação dos direitos inscritos na Constituição de 1988 indicam um futuro a ser construído, mas sua concretização ocorre no tempo presente, exigindo, portanto, vigilância permanente na sua promoção e proteção contra a redução de seus conteúdos.

Devido à ausência de conteúdos explícitos na Constituição e na legislação vigente, muitos direitos dependem da discricionariedade dos Poderes Executivo e Legislativo para serem efetivados. Essa dependência da interpretação da lei cria um cenário no qual as políticas públicas tornam-se reféns dos contextos políticos e econômicos.

No Brasil, no início da década de 1990, com a adoção de políticas orientadas pelo Neoliberalismo, especialmente com a ideia de Estado mínimo, os direitos e as garantias fundamentais tornaram-se alvos dos defensores dessa concepção, sendo tratados como produtos negociáveis e submetidos a lógicas mercantis. Para sustentar essa tese, criaram-se comandos interpretativos da legislação que apoiam a racionalidade neoliberal (Dardot; Laval, 2016), retirando os obstáculos ao exercício do poder econômico.

Nesta perspectiva, os direitos e garantias fundamentais tornam-se passíveis de redução, com a exceção dos relativos à propriedade privada e à contratação de mão de obra, instaurando um processo de degradação constitucional que permite a relativização dos direitos sociais.

Os direitos sociais são de natureza positiva, impondo ao Estado o dever de agir. Contudo, sob a lógica neoliberal, a ação estatal deve submeter-se aos interesses do poder econômico. Nessa perspectiva, interpretações da Constituição que limitam o alcance dos princípios constitucionais são desenvolvidas e disseminadas no âmbito judicial, com repercussões diretas nos Poderes Executivo e Legislativo, especialmente por meio dos

conceitos de "mínimo existencial" e "reserva do possível". Sarlet e Zockun (2016) associam o mínimo existencial à dignidade da pessoa humana. Essa posição amplia a concepção originária que remonta à Revolução Francesa, o qual o estabelecia como as condições mínimas vitais da pessoa. Os autores destacam, contudo, que há uma dificuldade em estabelecer, no campo jurídico e teórico, qual seja o conteúdo básico para este instituto, tal como ocorre com a dignidade humana, que sofre influência em sua definição a partir do contexto de aplicação.

Não se nega a dificuldade em se verificar qual o mínimo existencial dentro de cada ordenamento, mas é certo que “mesmo quando os valores pudessem oscilar significativamente, de acordo com o que cada um viesse a considerar como padrão mínimo de dignidade, o fato é que há um núcleo central em relação ao qual haverá consenso em qualquer circunstância (Sarlet; Zockun, 2016, p. 122).

Verifica-se que a discussão sobre o conteúdo dos direitos sociais deve estar relacionada ao princípio da dignidade da pessoa humana. Esse conteúdo não pode ser reduzido à mera garantia das condições de existência. Isso implica que sua interpretação deve ser realizada da forma mais ampla possível, a fim de evitar o risco de redução ou esvaziamento dos direitos.

Já os direitos sociais de cunho prestacional (especialmente compreendidos como direitos a prestações fáticas) encontram - se , por sua vez , a serviço da igualdade e da liberdade material, objetivando, em última análise, a proteção da pessoa contra as necessidades de ordem material , mas especialmente (e além disso), buscando assegurar uma existência com dignidade, constata-se esta que, em linhas gerais, tem servido para justificar um direito fundamental (mesmo não expressamente positivado, como já demonstrou a experiência constitucional estrangeira) a um mínimo existencial , compreendido aqui – de modo a guardar sintonia com o conceito de dignidade proposto nesta obra – não como um conjunto de prestações suficientes apenas para assegurar a existência (a garantia da vida) humana (aqui seria o caso de um mínimo apenas vital) , mas sim , bem mais do que isso , ou seja , uma vida com dignidade , no sentido de uma vida saudável como deflui do conceito de dignidade adotado nesta obra , ou mesmo daquilo que outros tem designado de uma vida boa (Sarlet, 2015, p. 3179).

Essa discussão tem o mérito de apontar para a proteção dos direitos sociais, na perspectiva de assegurar que não haja redução de seu conteúdo, sobretudo no tocante à definição das políticas públicas, em um contexto de redução do papel do Estado na promoção da prestação de serviços à população.

A redução do núcleo dos direitos sociais ao mínimo existencial, vinculando-os às condições fáticas do Estado, comprometeria sua fundamentalidade. Os direitos sociais consagrados na Constituição Federal de 1988 contam com um núcleo essencial que não se confunde com o mínimo existencial, o qual deve ser assegurado à população de forma ampla. Assim sendo:

apesar da possibilidade de se questionar a vinculação direta de todos os direitos sociais (e fundamentais em geral) consagrados na Constituição de 1988 com o princípio da dignidade da pessoa humana, não há como desconsiderar ou mesmo negar tal conexão, tanto mais intensa, quanto maior a importância dos direitos sociais para a efetiva fruição de uma vida com dignidade, o que, por sua vez, não afasta a constatação elementar de que as condições de vida e os requisitos para uma vida com dignidade constituam dados variáveis de acordo com cada sociedade e em cada época, o que harmoniza com a já destacada dimensão histórico-cultural da própria dignidade da pessoa humana e, portanto, dos direitos fundamentais (inclusive sociais) que lhe são inerentes (Sarlet, 2015, p. 3264).

Por essa perspectiva, o conteúdo dos direitos sociais molda-se de conforme o contexto de aplicação, o que exige a vigilância constante para que sua efetivação não se limite ao mínimo existencial. Consequentemente, o mínimo existencial deve ser ponto de partida, e não de chegada, na prestação dos serviços públicos.

A Constituição Federal de 1988 não é explícita quanto ao núcleo dos direitos sociais. Em alguns casos, como o da educação, há diretrizes que promovem tanto a vinculação positiva (aquilo que deve ser assegurado pelo Estado) quanto a negativa (proibição de negação do direito por atos administrativos). Sobre essa questão Sarlet e Zockun (2016, p. 132), afirmam que:

De toda a sorte, não há como negar que, muitas vezes, o texto constitucional nada ou pouco diz sobre o conteúdo do direito, como se verifica no caso dos direitos à moradia, alimentação, transporte e lazer, pois no caso dos direitos à saúde, educação, previdência e assistência social, assim como no caso da proteção do trabalhador, a própria CF apresenta algumas diretrizes que vinculam positiva e negativamente os atores estatais. No âmbito de uma proibição de retrocesso, por exemplo, o que em geral está em causa não é a supressão do direito do texto constitucional, mas a redução ou supressão (de alguma maneira) de prestações sociais já disponibilizadas na esfera das políticas públicas, que, portanto, não podem ser artificialmente excluídas do processo de decisão judicial e das considerações sobre o quanto integram, ou não, o conteúdo essencial do direito. Não é à toa que Gomes Canotilho há muito sustenta que o núcleo essencial legislativamente concretizado de um direito social constitucionalmente consagrado opera como verdadeiro direito de defesa contra a sua supressão ou restrição arbitrária e desproporcional, ainda mais quando inexistem outros meios para assegurar tal conteúdo essencial.

A efetivação dos direitos sociais deve partir das conquistas já estabelecidas pela sociedade, as quais devem servir de referência para a ampliação e concretização desses direitos, sempre na perspectiva de fazer avançar o princípio da dignidade da pessoa humana em sua máxima plenitude. Um dos argumentos frequentemente utilizados para justificar a flexibilização e a precarização da efetivação dos direitos sociais é a alegada escassez de recursos, sob a justificativa de que o volume de investimentos seria excessivamente oneroso ao desenvolvimento do país.

Quanto aos direitos sociais:

Seu "custo" assume especial relevância no âmbito de sua eficácia e efetivação, significando, pelo menos para grande parte da doutrina, que a efetiva realização das prestações reclamadas não é possível sem que se aloque algum recurso, dependendo,

em última análise, da conjuntura econômica, já que aqui está em causa a possibilidade de os órgãos jurisdicionais imporem ao poder público a satisfação das prestações reclamadas (Sarlet; Figueiredo, 2008, p. 28).

No contexto de políticas orientadas pelo neoliberalismo, ganha força a tese da reserva do possível, segundo a qual a efetivação dos direitos sociais fica condicionada à disponibilidade de recursos, sujeitando-os à discricionariedade dos gestores e parlamentares no processo de elaboração das peças orçamentárias, bem como do Poder Judiciário, quando é acionado para decidir sobre sua concretização em casos concretos. Assim:

De acordo com a noção de reserva do possível, a efetividade dos direitos sociais a prestações materiais estaria sob a reserva das capacidades financeiras do Estado, uma vez que seriam direitos fundamentais dependentes de prestações financiadas pelos cofres públicos. A partir disso, a “reserva do possível” passou a traduzir a idéia de que os direitos sociais a prestações materiais dependem da real disponibilidade de recursos financeiros por parte do Estado, disponibilidade esta que estaria localizada no campo discricionário das decisões governamentais e parlamentares, sintetizadas no orçamento público (Sarlet; Figueiredo, 2008, p. 29).

Cabe destacar que o processo de alocação de recursos e de decisões judiciais, quando subordinados à lógica econômica, desconsidera a fundamentalidade desses direitos. Os argumentos que sustentam a tese da reserva do possível, baseados na escassez de recursos, afetam diretamente a validade e a existência dos direitos sociais. Essa tese coincide com a lógica neoliberal, que preconiza a redução do tamanho do Estado, bem como a supressão ou restrição de direitos.

Sarlet e Figueiredo (2008, p. 30) apresentam os argumentos dos defensores da reserva do possível, sustentado em uma dimensão tríplice:

- a) a efetiva disponibilidade fática dos recursos para a efetivação dos direitos fundamentais;
- b) a disponibilidade jurídica dos recursos materiais e humanos, que guarda íntima conexão com a distribuição das receitas e competências tributárias, orçamentárias, legislativas e administrativas, entre outras, e que, além disso, reclama equacionamento, notadamente no caso do Brasil, no contexto do nosso sistema constitucional federativo;
- c) já na perspectiva (também) do eventual titular de um direito a prestações sociais, a reserva do possível envolve o problema da proporcionalidade da prestação, em especial no tocante à sua exigibilidade e, nesta quadra, também da sua razoabilidade.

Esses argumentos partem do pressuposto de que os direitos sociais devem estar vinculados à racionalidade administrativa, a ser adotada pelo Estado em sua organização e na prestação de serviços, com vistas a assegurar a efetividade desses direitos. A tese reserva do possível seria, assim, uma barreira contra a redução de seus conteúdos, produzindo a máxima eficácia e efetividade.

Os autores, porém, afirmam que a reserva do possível constitui um obstáculo à plena efetividade dos direitos sociais, ao impor que seus conteúdos estejam sujeitos à disponibilidade de recursos e à racionalidade administrativa. Assim sendo, a reserva do possível não integra o núcleo essencial dos direitos fundamentais, conforme afirmam Sarlet e Figueiredo (2008, p. 30):

Por outro lado, não nos parece correta a afirmação de que a reserva do possível seja elemento integrante dos direitos fundamentais, como se fosse parte do seu núcleo essencial ou mesmo como se estivesse enquadrada no âmbito do que se convencionou denominar de limites imanentes dos direitos fundamentais. A reserva do possível constitui, em verdade (considerada toda a sua complexidade), espécie de limite jurídico e fático dos direitos fundamentais, mas também poderá atuar, em determinadas circunstâncias, como garantia dos direitos fundamentais, por exemplo, na hipótese de conflito de direitos, quando se cuidar da invocação - desde que observados os critérios da proporcionalidade e da garantia do mínimo existencial em relação a todos os direitos fundamentais - da indisponibilidade de recursos com o intuito de salvaguardar o núcleo essencial de outro direito fundamental

A discussão sobre o conteúdo jurídico do direito à educação está em permanente disputa, especialmente em tempos de captura do orçamento público para o financiamento do serviço da dívida pública, o que amplia a escassez de recursos para o desenvolvimento de políticas públicas que assegurem direitos.

Na discussão aqui empreendida, partiu-se do trabalho de Ximenes (2014), que adotou a Teoria dos direitos fundamentais, de Robert Alexy, para discutir o direito à educação de qualidade. O autor justifica essa escolha por entender que essa teoria possibilita a articulação dos estudos sobre a aplicação dos direitos sociais em sua máxima extensão. Nessa perspectiva, (Ximenes, 2014, p. 112), afirma que:

[...] não se trata de afastar a importância do reconhecimento de um conteúdo essencial objetivado para a qualidade do ensino, ou de descartar a relevância conjuntural de construções doutrinárias e jurisprudenciais como o mínimo existencial e proibição de retrocesso social, mas sim de articular essas proposições com o enfoque teórico desse estudo e, principalmente, adequá-los ao desafio de proteção do direito à educação em sua totalidade normativa.

A Teoria dos Direitos Fundamentais atribui aos princípios a característica de mandamentos de otimização, que, segundo Alexy (2008), devem ser realizados na maior amplitude possível, diferenciando-se das regras. O autor apresenta o conceito de princípios e os diferencia das regras normativas a partir da seguinte formulação:

Princípios são, por conseguinte, mandamentos de otimização, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas. O âmbito das possibilidades jurídicas é determinado pelos princípios e regras colidentes.

Já as regras são normas que são sempre ou satisfeitas ou não satisfeitas. Se uma regra vale, então, deve-se fazer exatamente aquilo que ela exige; nem mais, nem menos. Regras contêm, portanto, determinações daquilo que é fática e juridicamente possível. Isso significa que a distinção entre regras e princípios é uma distinção qualitativa, não uma distinção de grau. Toda norma é ou uma regra ou um princípio (Alexy, 2008, p. 90-91).

Ximenes (2014) ressalta que a CF de 1988 não é um documento técnico, mas um instrumento político-jurídico e, dessa forma, deve ser interpretada, buscando-se sempre uma coerência conceitual.

O autor, ao analisar o art. 206, identifica que a segunda parte do inciso III – coexistência de estabelecimentos públicos e privados de ensino, o inciso IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, e o VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal, na diferenciação apresentada por Alexy (2008), são comandos definitivos, que não comportam ponderação ou sopesamento, conforme explicitado a seguir:

Nesses casos, não há que se falar em realização parcial do comando, em direito em si e direito definitivo ou em restrição/delimitação proporcional, mas em mandamento objetivamente aferível: ou a regulamentação de piso salarial e de plano de carreira ou não há ou a legislação é cumprida ou descumprida. Em tais casos, por exemplo, questão diferente seria avaliar em que medida “piso” e planos de carreira, ainda que regulamentados e realmente aplicados, atendem ao mandamento de otimização do princípio constitucional da valorização do magistério. Da mesma forma se poderia analisar a regra da coexistência de instituições públicas e privadas. Ainda que seja evidente sua coexistência, poderiam ser levantadas questões sobre, por exemplo, em que medida qual coexistência atende a maximização dos princípios da igualdade de condições da Liberdade de ensino e do pluralismo pedagógico (Ximenes, 2014, p. 165).

Para o autor, os demais princípios têm maior importância prática, pois, adotada a teoria dos direitos fundamentais, tornam-se mandamentos de otimização, que impõem o dever de proteger e promover o direito à educação com a “...máxima qualidade com a máxima garantia dos demais princípios” (Ximenes, 2014, p. 168).

Dessa forma, os princípios do art. 206, quando interpretados com essa característica de mandamento de otimização, têm um conteúdo *prima facie* ilimitado, sendo passíveis de restrição apenas quando colidirem com outros princípios constitucionais. Segundo Ximenes (2014), a educação como direito social tem um conteúdo que se relaciona com os objetivos declarados da Constituição e com os efeitos que estes buscam promover na realidade. Os princípios, neste quadro, expressariam, mesmo que de modo abstrato, o conteúdo essencial do direito.

A CF de 1988, ao estabelecer os princípios de ensino (art. 206), traça um roteiro para a definição do conteúdo do direito à educação, que deve ser interpretado de forma integrada.

Desse modo, realizar a leitura desses comandos como mandamentos de otimização possibilita a maximização da norma.

Para efeitos deste trabalho, foca-se no inciso I do art. 206: igualdade de condições para o acesso e permanência na escola. A igualdade de condições de acesso e permanência na escola, interpretada como mandamento de otimização e integrado ao espírito da CF de 1988, apresenta, de forma inicial, quatro diretrizes: proteção da igualdade material e formal, promoção da justiça social, promoção dos objetivos educacionais e proteção contra a não discriminação.

O art. 5º da CF de 1988 estabelece a igualdade formal: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes”.

Para Canotilho (2003), a igualdade formal é um dos pilares dos direitos fundamentais e vincula-se ao exercício das liberdades individuais.

A igualdade é, desde logo, a igualdade formal (“igualdade jurídica”, “Igualdade liberal” estritamente postulada pelo constitucionalismo liberal: os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos. Por isso se considera que esta igualdade é um pressuposto para a uniformização do regime de liberdades individuais a favor de todos os sujeitos de um ordenamento jurídico (Canotilho, 2003, p. 426).

A igualdade perante a lei impõe ao Estado a proibição de tratamento desigual e discriminatório com base em critérios arbitrários e ilegítimos. A efetivação da igualdade formal não se sustenta apenas no império da lei; é necessário o estabelecimento de procedimentos e políticas que promovam a distribuição de bens e recursos de modo a reduzir as desigualdades materiais entre os indivíduos.

Exige-se uma igualdade material por meio da lei, devendo-se tratar “igual o que é igual e desigual o que é desigual” (Canotilho, 2023, p. 428). A efetivação da igualdade material depende da ação do Estado, que deve priorizar aqueles que se encontram em situação desfavorável. Esse pressuposto transforma a igualdade não apenas em um princípio de direito, mas em um princípio de Estado, constituindo-se como uma premissa de justiça social relacionando-se com o fundamento da dignidade da pessoa humana, que exige do Estado a efetivação dos direitos sociais.

Oliveira (1995), ao discutir a relação entre cidadania e igualdade, ressalta a contradição inerente à sociedade de classes, que por sua natureza desigual, nega a igualdade. Os valores que sustentam a cidadania e a igualdade são incompatíveis com o modo de produção capitalista.

Nessa perspectiva, Oliveira, à luz de Marshall, reitera que:

A cidadania é um 'status' concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o 'status' são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao status. [...] A classe social, por outro lado, é um sistema de desigualdade. E esta também, como a cidadania, pode estar baseada num conjunto de ideais, crenças e valores. É, portanto, compreensível que se espere que o impacto da cidadania sobre a classe social tomasse a forma de um conflito entre princípios opostos. Se estou certo ao afirmar que a cidadania tem sido uma instituição em desenvolvimento na Inglaterra pelo menos desde a segunda metade do século XVII, então é claro que seu crescimento coincide com o desenvolvimento do capitalismo, que é o sistema não de igualdade, mas de desigualdade (Marshall, 1967, p. 76, *apud* Oliveira, 1995, p. 43).

Os direitos sociais assumem, nessa perspectiva, a função de promover a modificação dos padrões de desigualdade. No pensamento de Marshall:

O objetivo dos direitos sociais constitui ainda a redução das diferenças de classe, mas adquiriu um novo sentido. Não é mais a mera tentativa de eliminar o ônus evidente que representa a pobreza nos níveis mais baixos da sociedade. Assumiu o aspecto de ação modificando o padrão total da desigualdade social. Já não se contenta mais em elevar o nível do piso do porão do edifício social, deixando a superestrutura como se encontrava antes. [...] É, portanto, importante considerar-se se tal objetivo final se encontra implícito na natureza desse desenvolvimento ou se, como assinalai acima, há limites naturais à tendência contemporânea para uma maior igualdade social e econômica (Marshall, 1967, p. 88-89, *apud* Oliveira, 1995, p. 43).

Oliveira (1995) discute que, com a ascensão do neoliberalismo e a crise do Estado de Bem-Estar Social, a ampliação da cidadania e do princípio da igualdade encontrou seu limite, passando a enfrentar um processo de retrocesso. O autor apresenta a contradição do discurso neoliberal, pautado na redução da intervenção do Estado na economia como justificativa para ampliar a oferta dos direitos sociais, ao mesmo tempo em que reivindica recursos públicos para que organismos privados ofereçam direitos que deveriam ser de responsabilidade estatal, conforme explicitado a seguir:

O curioso é que o discurso neoliberal é ambíguo no que diz respeito à educação. Quando se discute a ação do Estado na economia como um todo, defende-se sua retirada do "que pode ser melhor realizado pela iniciativa privada" para que este possa se concentrar no que lhe cabe especificamente, a educação, a saúde e a segurança. Entretanto, no âmbito específico da educação, acaba por se defender, também, a progressiva transferência das responsabilidades do Estado para a iniciativa privada, através de diversos mecanismos, eufemisticamente chamados de "parcerias", tais como o estímulo à "adoção de escolas", a criação de "fundações" em cada escola a fim de captar recursos etc. (Oliveira, 1995, p. 45).

Ao analisar o direito à educação, Oliveira (1995) destaca que a não universalização da educação no Brasil compromete o usufruto dos demais direitos sociais, tornando a efetivação desse direito um elemento de disputa política. O autor problematiza o discurso quase consensual sobre a importância da educação, pois a ênfase estabelecida centra-se na contribuição do acesso à educação para o desenvolvimento econômico. A discussão sobre a efetivação do direito à

educação em sua máxima amplitude é essencial para atender aos preceitos constitucionais. Dessa forma, segundo o autor,

Este ponto é crucial, pois, enquanto o discurso da cidadania tem como fundamento último a igualdade de todos perante a lei, seu universo é a totalidade da população. Nesta medida a idéia de "educação para a cidadania" só tem sentido se for para todos indiscriminadamente. A concepção de educação para o desenvolvimento econômico pode ser para todos ou não, dependendo da funcionalidade que venha a ter em vista dos requisitos de mão-de-obra determinados pelo mercado de trabalho. Aqui, o fundamental é que a educação forneça, ao mercado, mão-de-obra adequadamente qualificada. A polaridade quantidade - qualidade tem, em educação, significados distintos para cada uma destas duas concepções (Oliveira, 1995, p. 173).

Com isso, a efetivação do direito à educação no país, na perspectiva da modificação do quadro de desigualdades educacionais, deve considerar que a educação deve universal e de qualidade. Trata-se, assim, de uma formulação que se coaduna com o Texto Constitucional de 1988, mas que encontra obstáculos para sua concretização, ocasionados pela negação de direitos aos mais pobres, agravada pelo avanço do ideário neoliberal, que transformou direitos sociais, como a educação e a saúde, em mercadorias. Tais obstáculos não se relacionam apenas a questões de gestão das políticas públicas, mas também ao volume de recursos destinados às políticas educacionais, conforme apresentado por Marin (2021, p. 4):

Essa transformação não tem relação com eficácia ou eficiência. Ela é o resultado de duas coisas: ideologia e ganância. A ideologia capitalista geralmente favorece as soluções de mercado e sua versão neoliberal vai além para exaltar o setor privado. A educação é vista como um potencial fonte de riqueza de \$ 5 trilhões e mesmo os mais pobres, os “bilhões de baixo”, são vistos como um mercado lucrativo.

Com a adoção de políticas públicas vinculadas ao ideário neoliberal, observa-se uma permanente tentativa, por parte de segmentos da sociedade brasileira, de reduzir o escopo do direito à educação. Como afirma Saviani, ao discutir a necessidade de constituição de um Sistema Nacional de Educação, é preciso realizar a distinção entre o proclamado e o efetivado:

Contudo, como sabemos, importa distinguir entre a proclamação de direitos e a sua efetivação. A cada direito corresponde um dever. Se a educação é proclamada como um direito e reconhecido como tal pelo poder público, cabe a esse poder a responsabilidade de prover os meios para que o referido direito se efetive. Eis porque se impôs o entendimento de que a educação é direito do cidadão e dever do Estado. E, para dar cumprimento a esse dever garantindo, em consequência, o direito à educação, os principais países se empenharam, a partir da segunda metade do século XIX, em implantar os respectivos sistemas nacionais de educação, erigidos no caminho efetivo para universalizar a escola básica. Vê-se, pois, que o papel do Sistema Nacional de Educação é dar efetividade à bandeira da escola pública universal, obrigatória, gratuita e laica (Saviani, 2013, p. 745).

A discussão sobre a efetividade, apontada por Saviani (2013), passa necessariamente pela superação da ação proletária do Estado brasileiro, que historicamente tem relegado a oferta

do direito à educação ao conjunto da população brasileira. A União, que constitucionalmente tem o dever de garantir a equalização de oportunidades educacionais e um padrão mínimo de qualidade de ensino, por meio da assistência técnica e financeira aos demais entes federados (art. 211, § 1º e § 7º), tem privilegiado medidas que dialogam com os interesses de grupos empresariais ligados à educação do que com os deveres estabelecidos na Carta Magna de 1988.

À vista disso:

Dir-se-ia que essa tendência do Poder Público em transferir a responsabilidade pela educação para o conjunto da sociedade, guardando para si o poder de regulação e de avaliação das instituições e dos resultados do processo educativo, operou uma inversão no princípio constitucional que considera a educação “direito de todos e dever do Estado”, passando-se a considerar a educação pública como dever de todos e direito do Estado. Por esse caminho será acentuada a equação perversa que marca a política educacional brasileira atual, assim caracterizada: filantropia + protelação + fragmentação + improvisação = precarização geral do ensino no país (Saviani, 2013, p. 754).

A partir desta discussão, verifica-se que o princípio da igualdade de condições de acesso e permanência está relacionado ao enfrentamento das desigualdades educacionais. Laval e Vergne (2024) ressaltam que as desigualdades educacionais se inserem em um sistema de desigualdade social que é multidimensional. Assim:

[...] praticamente são sempre as mesmas pessoas que, qualquer que seja o domínio da existência social, está abaixo ou acima da média ou da mediana. Sem dúvida, nem todas as desigualdades são de “classe”. Existem desigualdades entre homens e mulheres, entre gerações, função da origem étnica ou cultural, então a crença religiosa e do lugar de residência. Mas o que estrutura mais profundamente a nossa sociedade é um sistema de classe tal que as desigualdades na ordem do ter, do saber e do poder estão ligadas umas às outras pela posição ocupada nesse sistema (Laval; Vergne, 2024, p. 75-76).

Para os autores, o enfrentamento das desigualdades deve partir da rejeição das teorias que justifiquem qualquer tipo de desigualdade e deve se concentrar em “... igualizar as condições concretas de educação nas famílias e entre os estabelecimentos, são questões intimamente ligadas ao futuro da sociedade” (Laval; Vergne, 2024, p. 74).

Além da rejeição às concepções que buscam justificar as desigualdades e da busca por criar as condições concretas que igualem a oferta da educação, há a necessidade de se ter uma política educacional que supere a lógica da competição, que faz recair sobre o indivíduo e suas famílias o peso do sucesso/fracasso escolar.

A lógica da competição faz com que políticas públicas sejam direcionadas para reforçar a meritocracia. As diferenças sociais passam a ser vistas resultado do esforço individual e das escolhas de escolas feitas pelos sujeitos. Ao Estado caberia fornecer as mesmas condições para

que houvesse uma concorrência justa. A concorrência entre estudantes e escolas promoveria a melhoria do sistema escolar, que seria avaliado pelos resultados (Freitas, 2019).

A noção de cidadania é deslocada da condição de que todos são iguais perante a lei para a ideia de cidadania pertence àqueles que acumulam mérito e, com isso, maiores possibilidades de acessar os melhores empregos e, conseqüentemente, maior renda, podendo participar ativamente das atividades de consumo. Os que não conseguem atingir os patamares satisfatórios de aprendizagem são condenados a se tornar uma classe de subcidadãos. A relação renda-educação sobrepõe-se à tese liberal de que, ao se assegurar as mesmas oportunidades para todos, se teria a promoção de uma maior igualdade (Freitas, 2019). Sob esse olhar:

As políticas neoliberais, ao transformar os sistemas escolares e universitários em espaço de lutas abertas entre as classes, deram assim aos dominantes a imensa vantagem de poderem sempre rentabilizar melhor academicamente os seus próprios trunfos. Vê-se aí uma das causas essenciais do reforço da segregação social entre estabelecimentos escolares e do desenvolvimento de uma crescente desigualdade das condições reais de aprendizagens entre os meios sociais (Laval; Vergne, 2024, p. 91).

Tem-se, assim, em um país onde avançam o ideário neoliberal e conservador, uma ampliação das desigualdades educacionais, o que reforça a histórica negação do direito à educação para todos, impedindo grandes contingentes da população de acessar direitos básicos, ampliando ainda mais as desigualdades econômicas em um contexto de aceleradas transformações no mundo do trabalho. As transformações do mundo do trabalho, decorrentes dos avanços tecnológicos, requerem uma mão de obra qualificada. Cabe ao processo educacional preparar os trabalhadores para atividades que exigem maior domínio de competências e habilidades. Se a oferta não atender à demanda, haverá um aumento dos salários ofertados a este grupo, o que ampliará as diferenças em relação aos trabalhadores com menor qualificação.

Nesta perspectiva, Sampaio e Oliveira (2015) apontam que, assim como o conceito de qualidade é polissêmico, o de desigualdade também apresenta essa característica, com diversas dimensões e assumindo diferentes versões nos últimos 50 anos. A primeira versão relacionava-se com o acesso à escola e a ampliação das oportunidades educacionais. Com o aumento das matrículas, as discussões sobre a qualidade voltaram-se para o combate à reprovação, ao abandono escolar e à melhoria do fluxo escolar.

A melhoria das possibilidades de ingresso não veio acompanhada de ações que mitigassem as diferenças sociais entre os estudantes, nem de mudanças em uma cultura escolar refratária aos saberes do público que passou a acessar a escola. Políticas de correção de fluxo e de combate à reprovação ganharam destaque na agenda das políticas educacionais no Brasil.

Na terceira versão da qualidade, com a melhora dos indicadores de fluxo escolar, a aprendizagem verificada por meio das avaliações externas passa a ser o tema central do discurso sobre educação. A melhoria da proficiência dos estudantes passa, então, a orientar a formulação das políticas educacionais (Oliveira; Araújo, 2005).

Sampaio e Oliveira (2015) associam essa evolução do conceito de qualidade, ao longo da trajetória das políticas educacionais no Brasil, a três dimensões de desigualdade. A ausência de universalização da educação escolar obrigatória produziria, como efeito, a desigualdade de acesso aos diferentes níveis educacionais. O fracasso escolar, verificado pelo abandono, pela reprovação e pela distorção idade-ano/série, associa-se à desigualdade de tratamento. O aprendizado insatisfatório dos estudantes relaciona-se à desigualdade de conhecimento.

Os autores, tomando como referência o trabalho de Marcel Crahay, relacionam essas desigualdades com três tipos de igualdade: de oportunidades, de tratamento e de conhecimentos adquiridos. Crahay (2013) parte do pressuposto de que as instituições sociais são fundadas em um padrão ético cujo objetivo é promover a justiça. A partir dessa premissa, o autor ressalta o consenso de que a escola deve ser justa. O desafio está em definir o que significa ser justa.

Ribeiro (2012) afirma que, nas sociedades democráticas, a desigualdade educacional é percebida nas diferenças de distribuição dos bens sociais entre grupos/classes sociais, o que influencia os resultados escolares. Para a autora, a relação entre desigualdade social e desigualdade escolar relaciona-se com os princípios de justiça que fundamentam as políticas educacionais. Assim, o estudo sobre o impacto das políticas de educação sobre a redução das desigualdades educacionais deve buscar compreender como ocorre a distribuição dos bens sociais e sua relação com os princípios de justiça que as fundamentam. Dessa forma, estabelece-se uma relação entre justiça e educação, conforme apresentado por Ribeiro:

A relação teoricamente construída entre justiça e escola está sendo considerada o debate que apoia a compreensão de quais são os princípios de justiça que orientam e delimitam a distribuição do bem social educação escolar, por meio de políticas e práticas educacionais e que permitem identificar suas consequências, no âmbito da escola e da sociedade (Ribeiro, 2014, p. 1097).

Crahay (2013) identifica três princípios de justiça: igualitária, meritocrática (redistributiva) e corretiva. Para cada princípio, ele atribui uma concepção pedagógica de igualdade. O princípio da justiça igualitária refere-se à igualdade de tratamento; o princípio de justiça meritocrática se vincula à igualdade de oportunidades; já o princípio de justiça corretiva relaciona-se com a igualdade dos conhecimentos adquiridos.

A justiça igualitária apoia-se na igualdade fundamental entre todos os homens. Todos os seres humanos são iguais e, portanto, devem receber os mesmos direitos. No caso da

educação, a adoção dessa premissa compromete o Estado com o desenvolvimento de políticas que assegurem a igualdade de tratamento. Trata-se de assegurar as mesmas condições de forma igualitária, para que nenhuma parcela da população seja excluída, assim:

A proposta é clara: trata-se de assegurar a igualdade de tratamento no nível da educação básica e a igualdade de oportunidades, em seguida. A justiça igualitária, que exige que cada um receba o mesmo que o outro, é satisfeita no primeiro nível da escolaridade; oferecemos a todos, indistintamente, a mesma educação (Crahay, 2013, p. 13).

Igualdade de tratamento corresponde ao ideal de justiça igualitária. É efetivada quando os mesmos estudantes recebem as mesmas condições e os mesmos conteúdos de ensino. Ribeiro (2012) ressalta que essa concepção é limitada, justamente por tratar de forma igual os desiguais, reforçando ainda mais as desigualdades educacionais.

Sampaio e Oliveira (2015) destacam que a igualdade de tratamento nunca se concretizou no Brasil, em decorrência da histórica negação do direito à educação, o que promoveu um atraso no alcance de indicadores educacionais, em relação aos nossos vizinhos sul-americanos, por exemplo. Para os autores, a igualdade de tratamento buscaria a homogeneização das condições de oferta, sendo que:

A partir desse tratamento homogêneo, o sucesso escolar dependeria do mérito individual de cada aluno e, portanto, nessa concepção ainda se admite desigualdade nos resultados. Nos países onde se buscou esse tipo de igualdade foi feita uma uniformização do sistema de ensino a partir do estabelecimento de currículos comuns, de professores com qualificações equivalentes e mesmos recursos e infraestrutura em todas as escolas (Sampaio; Oliveira, 2015, p. 517).

A ausência de homogeneização das condições de oferta da educação no país tem, como causas identificadas pelos autores, a distribuição desigual entre obrigações e financiamento. A União, ao longo da história, desresponsabilizou-se pela oferta da educação básica, relegando aos estados e municípios a responsabilidade de assegurar o acesso à escola.

Esse processo resultou em uma oferta desigual da educação, em função da disponibilidade orçamentária de cada ente federativo. Aqueles com melhores condições de investimento conseguiram proporcionar uma educação dentro de padrões mais aceitáveis, apesar de não serem universais dentro dos seus territórios. Já os estados e municípios com menor capacidade orçamentária, sobretudo os das regiões Norte e Nordeste, não conseguiram realizar investimentos satisfatórios, o que gerou indicadores educacionais inferiores em relação aos demais entes da federação.

Sampaio e Oliveira (2015) identificaram políticas desenvolvidas a partir da Constituição Federal de 1988 com o potencial de impactar nas desigualdades de tratamento. O quadro a

seguir apresenta as iniciativas, seus fundamentos legais e a possibilidade de impacto na redução das desigualdades de tratamento no país, apresentadas no Quadro 6.

QUADRO 6 – POLÍTICAS DE REDUÇÃO DA DESIGUALDADE DE TRATAMENTO

POLÍTICA	BASE NORMATIVA	POSSIBILIDADE DE IMPACTO NA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES DE TRATAMENTO
Vinculação constitucional de 25% das receitas para a educação (Estado e Municípios), 18% (União)	Art. 212 da Constituição Federal. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.	Favorece a universalização, garantia de padrão de qualidade e de equidade do ensino obrigatório.
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação	Art. 212 A, da Constituição Federal. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o <i>caput</i> do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, Lei nº 14.113/2020.	Uniformiza dentro de cada ente federado o valor <i>per capita</i> por estudante para a manutenção e desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos profissionais da educação, incluída sua condigna remuneração.
PSPN – Piso salarial profissional nacional	Art. 206, incisos V - valorização dos profissionais da educação escolar e VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública. Lei nº 11.738/2008.	Estabelece um vencimento inicial para as carreiras do magistério.
CAQ – Custo Aluno Qualidade	Art. 206 da CF, inciso I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e inciso VII - garantia de padrão de qualidade. Art. 211 da CF, § 7º O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ).	Garantia de insumos básicos para o desenvolvimento das atividades de ensino.
Ações supletivas da União, por meio de programas federais.	Art. 211, § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;	Apoio no desenvolvimento das políticas educacionais e uniformização do ensino.
PNE – Plano Nacional de Educação	Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular	Favorece a articulação entre a União e os entes federados para o

	o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas. Lei nº 13.005/2014.	desenvolvimento das desigualdades educacionais.
--	---	---

Fonte: O Autor (2025).

As iniciativas elencadas no Quadro 6 se concentram nas ações de financiamento da educação básica, adequação das condições de oferta, sobretudo infraestrutura e valorização dos profissionais da educação. A igualdade de tratamento teria, assim, como núcleo estruturante: a valorização dos profissionais da educação, garantias básicas de infraestrutura, equipamentos e materiais pedagógicos, além de uma relação adequada da proporção professor e aluno por turma. Essas características devem estar baseadas em um modelo de financiamento que reduza as desigualdades regionais.

Pinto (2019) destaca que a vinculação de recursos para a educação foi assegurada nas constituições brasileiras a partir do ano de 1934, como resultado da efervescência política do país, que clamava por uma agenda de modernização e rompimento com o modelo de desenvolvimento agrário-exportador (Ribeiro, 1978), expresso no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932.

A manutenção da vinculação de recursos para a educação consolidou-se nos breves períodos de estabilidade democrática vivenciados no país. Em momentos de rupturas democráticas (1937-1945 e 1964-1983) e mais recentemente após o golpe parlamentar de 2016, a destinação de recursos nos orçamentos dos entes federados foi retirada dos textos constitucionais ou flexibilizada.

A vinculação constitucional de recursos para a educação permitiu maior estabilidade no planejamento das políticas educacionais, ao assegurar a ampliação de recursos, especialmente em anos de maior crescimento econômico. Pinto (2019) ressalta que, apesar dessa ampliação, o problema do subfinanciamento da educação não foi resolvido. As desigualdades nos gastos educacionais entre os entes federados também não foram reduzidas, ampliando a diferença de investimentos entre os estados mais ricos e os mais pobres da federação. O autor aponta ainda:

O outro efeito produzido pela política de vinculação de recursos à educação foi uma grande disparidade nos gastos educacionais entre os estados e no interior de um mesmo estado entre escolas estaduais e municipais. Antes da implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), em 1998, a diferença no gasto por aluno poderia atingir uma

razão superior a dez entre as diferentes regiões do país e, mesmo, no interior de um mesmo estado, na comparação entre escolas mantidas pelo governo estadual e aquelas sob responsabilidade dos governos locais. Minimizar essa desigualdade foi um dos motivos da implantação da política de fundos, talvez o seu aspecto mais positivo (Pinto, 2019, p. 27).

A política de financiamento da educação por meio dos fundos fiscais Fundef (1996) e Fundeb (2008), teve como objetivo promover a aproximação na disponibilidade de recursos para a educação dentro do território de cada estado, a partir do compartilhamento de receitas intraestaduais, com base em um valor aluno-ano mínimo nacional. Caso as receitas partilhadas no interior de cada estado da federação não atingissem o mínimo nacional, a União deveria realizar complementação até o atingimento do valor de referência nacional.

Essa lógica de distribuição de recursos tem como objetivo o avanço no processo de valorização dos profissionais da educação, a ampliação da cobertura da educação básica e a melhoria das condições de oferta e dos processos de ensino (Pinto, 2019).

Oliveira (2023, p. 11) analisa os avanços e as limitações da política de financiamento da educação básica com base na lógica adotada pelos fundos Fundef e Fundeb.

Houve ganho em relação à situação anterior, uma vez que a distribuição de recursos para toda a educação básica permitiu uma distribuição mais equânime dos recursos, ainda que os fatores de ponderação adotados apresentem imprecisões significativas, não correspondendo aos custos reais de algumas etapas ou modalidades de ensino; – Os recursos foram melhor distribuídos entre estados e municípios, mas não houve aumento do gasto total em educação básica no país, o que é necessário para atender com qualidade nossos déficits educacionais. Neste caso, o abandono dos conceitos de padrão de qualidade e de capacidade de atendimento esboçados na LDB é crucial. Como o Fundo foi concebido partindo dos recursos disponíveis e não dos recursos necessários para garantir o padrão de qualidade que expresse o cumprimento do direito à educação, houve a necessidade de se cunhar o conceito de Custo Aluno Qualidade e transformá-lo em bandeira de luta por uma educação de qualidade; – A União passou a cumprir a complementação como estabelece a legislação.

A igualdade de condições de acesso e permanência, conforme apresentado por Oliveira (2023), requer uma mudança de paradigma no financiamento da educação no país. Os avanços oriundos a partir do Fundef e do Fundeb não foram suficientes para a promoção de uma política educacional que mitigasse os efeitos das desigualdades educacionais. O autor destaca que o conceito de Custo Aluno-Qualidade – CAQ, constitucionalizado em 2020, estabelece uma lógica baseada na premissa dos recursos necessários para assegurar uma educação de qualidade, superando a ideia dos recursos disponíveis.

Ter escolas dignas e com capacidade para assegurar condições adequadas para o desenvolvimento dos processos de ensino e de aprendizagem, é requisito elementar (Pinto, 2006). A definição do CAQ tem como objetivo garantir:

- 1) as condições para que cada escola possa fazer suas escolhas pedagógicas, com abordagem territorializada;
- 2) a estrutura para colocar essa educação em prática;
- 3) a possibilidade de as comunidades educacionais, os gestores e os órgãos de controle gerenciarem o financiamento e promoverem o controle da aplicação dos recursos;
- 4) as condições para o enfrentamento necessário às desigualdades em todas as regiões do País, chamando à responsabilidade compartilhada a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, sendo indutor de justiça social e federativa (Cara; Pellanda, 2021, p. 251).

Os autores destacam que a definição dos insumos básicos dialoga com a garantia do direito à educação com dignidade, ao buscar estabelecer “...condições adequadas e equidade de oferta, permanência e qualidade, porque é um princípio do direito humano e constitucional à educação” (Cara; Pellanda, 2021, p. 252). Sem a garantia dos insumos adequados e necessários ao desenvolvimento das propostas pedagógicas das escolas, sua execução fica comprometida.

Outra iniciativa que busca estabelecer igualdade das condições de oferta é o estabelecimento do Piso Salarial Profissional Nacional – PSPN, Lei nº 11.738/2008. O PSPN, nos termos da referida lei, refere-se ao valor abaixo do qual nenhum ente federativo pode fixar o vencimento inicial para as carreiras do magistério da educação básica. Esse valor corresponde a uma jornada de 40 horas semanais, com a destinação mínima de 1/3 da carga horária para atividades de planejamento, estudo, formação e avaliação da aprendizagem. Oliveira (2023, p. 13) destaca a relevância da iniciativa por seu impacto na equalização das condições de oferta e melhoria da qualidade de ensino. “A instituição do piso salarial nacional é medida necessária para se enfrentar o aspecto mais importante da qualidade de ensino (garantia de bons professores com boas condições de trabalho)”.

Sampaio e Oliveira (2015) destacam o papel da União na equalização do direito à educação. O Art. 211, no seu parágrafo 1º estabelece:

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (Brasil, 1988).

A ação redistributiva e supletiva da União, para garantir a equalização das oportunidades educacionais e um padrão de qualidade, tem se concretizado por meio de dois eixos: transferências voluntárias (convênios) e programas federais para a educação. As transferências voluntárias precisam, segundo os autores, ser integradas a um planejamento que estabeleça critérios transparentes quanto à seleção das iniciativas contempladas, bem como às formas de prestação de contas dos recursos utilizados e dos resultados alcançados, de modo a evitar práticas clientelistas.

Os programas federais, nos últimos anos, consolidaram-se como importantes indutores das políticas educacionais nos estados e municípios, especialmente naqueles com menor capacidade técnica e financeira.

O Plano Nacional de Educação (PNE), conforme afirma Dourado (2020), deve ser o eixo central das políticas educacionais. Sampaio e Oliveira (2015) destacam que a redução das desigualdades de tratamento recebeu atenção do PNE, Lei nº 13.005/2014, por meio de estratégias voltadas para: o estabelecimento de diretrizes pedagógicas e de uma base nacional comum dos currículos; a disponibilização de serviços básicos; a garantia de acessibilidade; o acesso a espaços para a prática esportiva e cultural; a definição de parâmetros para os recursos pedagógicos e a infraestrutura escolar; e a formulação de políticas para a formação de professores.

Os indicadores educacionais do Brasil indicam que, apesar dos avanços obtidos nas últimas décadas, especialmente na melhoria do atendimento escolar, nunca se teve uma efetiva igualdade de tratamento. Isso faz com que a oferta do direito à educação seja marcada por desigualdades nas condições, muitas vezes observadas dentro do mesmo território, penalizando justamente os estudantes de áreas mais pobres e isoladas, como é o caso da região amazônica.

Sampaio e Oliveira (2015) apresentam a segunda dimensão da desigualdade como sendo a de acesso. Essa dimensão se relaciona com a igualdade de oportunidades e com o princípio da justiça meritocrática (Crahay, 2013; Dubet, 2013, 2004). Portanto:

[...] essa concepção defende que a ação pedagógica deve ser proporcional aos méritos e potencialidades dos indivíduos. Ela aceita que o tratamento dado a cada aluno e seus resultados são desiguais, pois aqueles com maiores potencialidades devem receber mais. A igualdade aqui é do acesso ao sistema escolar: todos devem ter a matrícula e a frequência à escola garantida (Sampaio; Oliveira, 2015, p. 513).

A igualdade de oportunidades associa-se ao conceito de justiça distributiva meritocrática. Ocorre quando as oportunidades mais ricas são oferecidas aos mais capazes. Parte-se do pressuposto de que as crianças gozam de aptidões diferentes e devem receber melhores condições para desenvolvê-las. Caberia ao poder público eliminar os obstáculos de ordem geográfica, financeira e cultural que impeçam o desenvolvimento das capacidades individuais. A oferta dessas condições afastaria os obstáculos relacionados à origem social. (Crahay, 2013). Nesse contexto:

A ideologia da igualdade de oportunidades postula que há em cada um nós aptidões naturais mais ou menos nobres. É esse axioma que sustenta tudo: se é verdade que as crianças têm aptidões diferentes que as tornam mais ou menos capazes de aspirar, de maneira realista, a uma formação de acordo com suas capacidades, cabe ao Estado ou à escola identificar o potencial de formação próprio a cada um, atualizá-lo da melhor

maneira possível, isto é, dar a cada um a oportunidade para que alcance seu mais amplo progresso. Essa definição da missão educacional da escola é acrescida de uma responsabilidade complementar: eliminar os obstáculos geográficos, financeiros, institucionais, culturais e psicológicos que poderiam impedir que o indivíduo tivesse acesso ao nível de formação que é capaz de adquirir por ele próprio. Convém, portanto, afastar do caminho que conduz cada indivíduo ao seu pleno desenvolvimento os obstáculos relacionados à origem social (Crahay, 2013, p. 14).

Crahay (2013) questiona a ideologia da igualdade de oportunidades ao considerar equivocada a premissa da existência de dons naturais. Para o autor todos os estudantes, quando inseridos em contextos educacionais estimulantes, são capazes de desenvolver aprendizagens significativas, cada um em seu próprio ritmo. Sob tal perspectiva, ele afirma que:

No entanto, conforme os trabalhos de Bloom mostraram, o potencial de aprendizagem básica da imensa maioria de crianças é suficientemente amplo para permitir que se esperem níveis de competência absolutamente sólidos (e mesmo brilhantes) nas diversas áreas que nossos sistemas escolares se esforçam para que elas dominem. Atribuir os fracassos ou as dificuldades que muitos alunos encontram à ausência de *dons inatos* é ignorar os inúmeros obstáculos que o ambiente familiar ou escolar, em geral pouco propícios, podem impor em seus caminhos. É desprezar o peso da herança social e, mais ainda, do efeito das interações que a criança mantém com o ambiente familiar e escolar (Crahay, 2013, p. 15).

Outra questão levantada por Crahay (2013) refere-se à legitimação das desigualdades sociais, ao desconsiderar as diferenças de classe social e o contexto cultural das famílias, tratando os desiguais de forma igual.

A igualdade de oportunidades, conforme Dubet (2013,2004), é a ideologia pedagógica com maior adesão na organização dos sistemas de ensino. Para o autor, as sociedades modernas elegeram o mérito como um princípio essencial de justiça. Na educação, essa premissa é concretizada pelo sucesso que o estudante obtém a partir do seu esforço, trabalho e do aproveitamento das oportunidades oferecidas.

A ampliação do acesso à escola, por meio da oferta de ensino obrigatório e gratuito, possibilitou que grandes contingentes populacionais participassem da mesma competição, porém em condições desiguais. As desigualdades sociais influenciam fortemente o desempenho acadêmico. As condições de acesso e permanência não são as mesmas para todos os grupos sociais; elas variam conforme a localidade e o público atendido, fazendo com que a competição não seja objetivamente justa (Dubet, 2004).

Dubet (2004) destaca a crueldade da organização de ensino baseada na igualdade de oportunidades e no mérito. Nessa estrutura, pressupõe-se que, ao aprender de forma satisfatória, os indivíduos se tornam vencedores, enquanto aqueles que não alcançam os objetivos esperados são considerados fracassados. A crença de que participaram de uma competição justa os leva a acreditar que não se esforçaram o suficiente. Dessa forma:

[...] esses alunos tendem a perder sua auto-estima, sendo afetados por seu fracasso e, como reação, podem recusar a escola, perder a motivação e tornar-se violentos. A seu ver, a escola meritocrática atraiu-os para uma competição da qual foram excluídos; eles acreditaram na vitória e na igualdade de oportunidades e descobrem suas fraquezas, sem o consolo de poder atribuir o fato às desigualdades sociais, das quais não são mais diretamente vítimas (Dubet, 2004, p. 543).

Nesse tipo de organização de ensino, a desigualdade é legitimada, pois parte do pressuposto de que todos são iguais e tiveram as mesmas oportunidades, fazendo com que as diferenças sejam atribuídas unicamente ao esforço individual. Em contextos como os da Amazônia, nos quais as condições de oferta são afetadas não apenas por questões sociais e econômicas, mas também pelo isolamento geográfico e pela permanente tentativa de negação da cultura dos povos tradicionais, com a imposição de uma racionalidade alinhada aos interesses de colonizadores e usurpadores de riquezas, o mérito, como elemento de justiça, torna-se um grande mito (Colares; Colares; Soares, 2020).

Dubet (2004) ressalta que os sistemas educacionais não conseguem reduzir as desigualdades sociais e que a igualdade de acesso deve ser um objetivo a ser perseguido. No entanto, a superação das assimetrias escolares exige a combinação com outros princípios de justiça. O autor destaca que:

Não nos deixemos, porém, levar por ilusões: mesmo que o modelo meritocrático seja aperfeiçoado, ele tem seus próprios limites intrínsecos e não deixará de nos desapontar, pois algumas de suas fraquezas dizem respeito à sua própria natureza e ao fato de que fatalmente produz mais vencidos do que vencedores. Portanto, é preciso procurar outros princípios de justiça para reformar esse modelo. Mas não podemos ignorar que essa igualdade de acesso supõe, na contramão da escola, uma grande redução das desigualdades sociais; nenhuma escola pode, sozinha, criar uma sociedade mais igualitária (Dubet, 2004, p. 545).

Sampaio e Oliveira (2015) destacam como as políticas impactam a redução da desigualdade de acesso graças à obrigatoriedade e gratuidade do ensino. Ressaltam ainda a expansão das matrículas, com a construção de novos prédios escolares. Os autores atribuem à política de financiamento, por meio dos fundos fiscais (Fundef e Fundeb) a função de assegurar a estabilidade no planejamento e manutenção da oferta do direito à educação.

A efetivação do direito à educação pressupõe a obrigatoriedade e a gratuidade. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, no texto original, o dever do Estado de assegurar o ensino fundamental obrigatório e gratuito. A Emenda Constitucional nº 14 ressaltou a extensão dessa obrigação para aqueles que não tiveram acesso na idade própria. Com a Emenda Constitucional nº 59, de 2009, ampliou-se esse dever para a educação básica, abrangendo deste modo os estudantes de 4 a 17 anos, mantendo a determinação da oferta gratuita para os que não conseguiram o acesso na idade adequada.

Ao consagrar a educação como direito subjetivo e o ensino obrigatório e gratuito para a população de 4 a 17 anos, a Constituição Federal de 1988 impôs o dever de ofertar escolas para as etapas de ensino correspondentes a essa faixa etária. Essa posição foi retomada no Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005/2015, em suas metas 1, 2 e 3, que determinam a universalização do atendimento da pré-escola, ensino fundamental e médio, respectivamente. Cury (2022, p. 22) enfatiza que a falta de acesso à escola constitui uma grave violação da cidadania, sendo “O direito público subjetivo uma prerrogativa do cidadão, de tal modo que, se alguém ficar privado do acesso a uma vaga nos sistemas de ensino, se verá atingido por uma profunda negação da cidadania.”

A expansão da educação básica, ocorrida nas últimas décadas, não foi suficiente para assegurar a universalização da educação obrigatória. Segundo o 5º Relatório de Acompanhamento do Plano Nacional de Educação (INEP, 2024), 93% das crianças de 4 e 5 anos do país estavam matriculadas no ano de 2022. Os estados da Região Norte apresentavam a menor taxa de atendimento, com 85% de matrícula do público destinatário. As políticas desenvolvidas, especialmente pelos municípios, para o atendimento da pré-escola ainda enfrentam o obstáculo da desigualdade de renda. No grupo dos 20% mais ricos da população, 97% das crianças frequentam a escola. Na outra ponta, 89% do quartil mais pobre conseguem acessar o direito.

A universalização para a população de 6 a 14 anos no Ensino Fundamental, que chegou a uma taxa de atendimento de 98% no ano de 2018, sofreu um revés com a eclosão da pandemia de COVID-19. Consequentemente, em 2023, a cobertura ficasse em 95,7%. O relatório de acompanhamento do PNE destaca a desigualdade no atendimento entre zona urbana e rural. Enquanto na zona urbana 85% dos jovens com mais de 16 anos concluíram o Ensino Fundamental, na área rural, apenas 75% conseguiram concluir essa etapa de ensino. (INEP, 2024). Verifica-se ainda que:

A maior desigualdade observada no percentual de concluintes do ensino fundamental na idade recomendada ocorre em função da renda das famílias. O Gráfico 14 mostra a desagregação do Indicador 2B para os 25% mais pobres e os 25% mais ricos, entre 2016 e 2022. Em 2022, enquanto 95,5% da população de 16 anos pertencente aos 25% mais ricos tinha o ensino fundamental concluído, entre os 25% mais pobres o valor do indicador era de 74,4%. Não obstante, a desigualdade entre esses grupos caiu de 31,2 p.p. em 2016 para 21,1 p.p. em 2022 (INEP, 2024, p. 69).

Essa desigualdade tem forte repercussão no prosseguimento dos estudos no Ensino Médio e Superior, uma vez que esse grupo de alunos, ao concluir o Ensino Fundamental com idade mais elevada, terá que conciliar estudos com as atividades de trabalho, em um contexto de precarização para aqueles com menor escolaridade.

O Ensino Médio, que deveria ter sido universalizado em 2016, alcançou uma taxa de atendimento de 94%. No entanto, a taxa de conclusão dessa etapa de escolarização ainda é desigual, ao se comparar a zona urbana com a zona rural. Apesar do crescimento desse indicador nos últimos anos, a diferença entre os estudantes por localidade é de 11 pontos percentuais em favor da zona urbana. Nessa etapa, a diferença entre os sexos na conclusão da etapa final da educação básica é a mais acentuada: as mulheres apresentam uma taxa de conclusão de 73,6%, enquanto os homens alcançam 80,3%.

Simões (2016) questiona o conceito de acesso escolar e os indicadores utilizados para sua verificação. Os estudos sobre essa dimensão do direito à educação têm priorizado a utilização da taxa de atendimento. Esse tipo de medida foca na identificação de crianças em idade escolar obrigatória efetivamente matriculadas nos anos escolares correspondentes à faixa etária. Porém:

Pode ocorrer que a grande parte delas esteja concentrada nos primeiros anos do ensino fundamental, ou por terem ingressado tardiamente, ou por terem sido retidas no seu progresso acadêmico, permanecendo mais tempo que o desejável no mesmo ano e estando em distorção idade série. O indicador também não permite identificar se os alunos matriculados desse grupo etário estão frequentando a escola de forma regular ou mesmo se deixaram a escola a partir de um ponto do ano letivo (abandono). Do mesmo modo, a taxa de atendimento da população de 15 a 17 anos nos diz tão somente se os jovens foram matriculados em determinado ano letivo, não permitindo identificar que fração deles se encontra ainda no ensino fundamental ou se abandonaram a escola durante aquele ano, ou ainda se, tendo frequentado, não foram promovidos por mau desempenho na aprendizagem (Simões, 2016, p. 18).

Para Simões (2016), a taxa líquida de escolarização desconsidera a taxa de distorção idade-série, por não observar a distribuição dos estudantes nos anos escolares. Ao analisar o atendimento no Ensino Fundamental no ano de 2014, constatou-se que, à medida que as crianças avançavam no processo de escolarização, ampliava-se a diferença entre a idade e o ano escolar correspondente. Diante disso, a taxa de escolarização líquida por ano letivo seria um indicador mais adequado para a verificação da garantia do acesso à escola (Simões, 2016).

O percentual da população de 16 anos completos que concluiu, ao menos, o Ensino Fundamental, e o percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta o Ensino Médio, utilizados como indicadores das metas 2 e 3 do PNE – Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014), são, na percepção do autor, indicadores mais apropriados para avaliar o acesso à educação básica, embora ainda insuficientes não suficiente. É necessário, segundo ele, observar a trajetória escolar dos estudantes, bem como as condições de oferta (Simões, 2016).

Nesse sentido, o conceito de acesso deveria ser mais amplo e não ficar restrito à “porta de entrada” no processo de escolarização, para uma faixa etária obrigatória. O acesso à escola deve resultar em:

- a) Matrícula e frequência regular
- b) Progressão nos anos escolares nas idades apropriadas
- c) Aprendizagem significativa e que tenha relevância social
- d) Chances reais de transição para os níveis mais avançados da escolarização
- e) Reais oportunidades educacionais para as crianças e jovens de baixa renda com menos variação de qualidade entre as escolas frequentadas por diferentes grupos sociais. (Simões, 2016, p. 21).

O acesso à escola, dessa forma, mantém uma relação direta com a frequência escolar e a disponibilização de condições que permitam ao estudante realizar um percurso sem interrupções e com aprendizado adequado à etapa de estudo. Oliveira (2019, p. 14) ao analisar a política de financiamento da educação no Brasil, reforça os avanços obtidos com as políticas de fundos fiscais, mas destaca que, em decorrência das profundas assimetrias federativas e regionais, permanece presente o desafio de equalização do acesso à escola. Entretanto, permanecem diferenças significativas entre redes no país, ao mesmo tempo em que ainda não se disponibilizam ao conjunto de nossas redes de ensino as condições mínimas necessárias para a oferta de educação de qualidade.

A política de fundos contábeis, já abordada anteriormente, tem entre os seus pressupostos o combate à desigualdade de acesso, pois busca reduzir a distância dos recursos disponíveis entre os entes de um mesmo estado e as diferenças salariais entre os profissionais do magistério.

Desde 1996, com a Emenda Constitucional nº 14, que alterou o §1º do art. 211 da Constituição Federal, busca-se ampliar a participação da União no financiamento das políticas educacionais dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, com vistas à equalização das oportunidades educacionais. A concretização dessa premissa, no entanto, enfrenta como obstáculo a lógica de financiamento adotada no país, que se baseia na distribuição dos recursos disponíveis, mas não nos recursos necessários para atender às etapas de ensino, suas peculiaridades e as singularidades regionais.

Com a política de fundos fiscais, especialmente a partir da constitucionalização do FUNDEB, em 2020, houve um avanço na equalização de recursos para o financiamento das políticas educacionais. Contudo, é necessário enfrentar os limites da atual distribuição federativa dos tributos e acelerar a efetivação do Custo Aluno Qualidade (CAQ), estabelecido no §7º do art. 211 (Farenzena; Pinto, 2024).

A igualdade de conhecimentos reflete o conceito de justiça corretiva. Esta se legitima a partir da oferta de melhores condições de ensino aos mais desfavorecidos social e culturalmente, permitindo-lhes a aquisição de conhecimentos, habilidades e atitudes essenciais para a vida em sociedade. Essa premissa seria a base de um novo contrato ético da escola, que passaria a adotar a discriminação positiva, assegurando os conhecimentos fundamentais de acordo com as necessidades dos estudantes (Crahay, 2013).

A discriminação positiva, segundo Crahay (2013), parte da premissa de que o ensino deva se organizar a partir dos conhecimentos a serem construídos na escola. O processo de construção desses conhecimentos seria diferenciado por grupo ou indivíduo, o que exigiria provimento de condições distintas para cada tipo de necessidade. Segundo o autor, essa organização deveria combinar a igualdade de oportunidades com os princípios da justiça corretiva. Por isso:

Diferenciar o ensino pode ter dois sentidos diferentes. No primeiro, compatível com a ideologia da igualdade de oportunidades, considerar-se-á que é necessário tornar real uma escola sob medida, isto é, uma escola que ofereça oportunidades educacionais que sejam proporcionais aos talentos de cada um. No segundo sentido, consoante aos princípios da justiça corretiva, convém levar em conta a diversidade individual para conduzir cada aluno ao domínio dos objetivos definidos como fundamentais (Crahay, 2013, p. 16).

Evitar o aumento das desigualdades é uma das teses defendidas por Crahay (2013, p. 17): “Todos os alunos são capazes de aprender, mas em ritmos diferentes”. Para tanto, a organização dos sistemas de ensino que buscam efetivar uma escola mais justa deve considerar duas condições:

Consideração ao modo como, segundo as mais recentes pesquisas, as crianças aprendem (relação entre oportunidades educativas de qualidade, condições afetivas do momento que respeita ao seu tempo de aprendizagem); e princípio da justiça corretiva que distribui o conhecimento equitativamente (Ribeiro, 2012, p. 66).

A igualdade de conhecimentos parte do pressuposto de que as políticas educacionais e a organização do trabalho pedagógico devem conhecer e reconhecer as diferenças, construindo formas de intervenção que minimizem seu impacto no percurso educacional do estudante. Como os conhecimentos da Psicologia do Desenvolvimento demonstram que a aprendizagem é resultado das experiências e dos estímulos recebidos pelas crianças, é fundamental repensar a oferta do direito à educação. Então:

Por outras palavras, a partir do momento em que a ciência mostra que as potencialidades de aprendizagem de um indivíduo não são fixadas à nascença, mas que, pelo contrário, são o fruto da história da sua vida, das suas experiências e da riqueza dos estímulos oferecidos nos seus meios, surgem novos horizontes e deveres. Torna-se legítimo reclamar para cada indivíduo, já não apenas o direito à igualdade

de oportunidades ou à igualdade de tratamento, mas o direito à igualdade de conhecimentos de base (Crahay, 2000, p. 74-75).

Proporcionar condições para que estudantes e escolas possam alcançar o melhor aprendizado é tarefa dos sistemas educacionais que buscam reduzir desigualdades. Uma organização escolar e de turmas que desconsidera essas desigualdades acaba por gerar situações em que os alunos que já contam com alguma vantagem e acabam por ampliar essas condições, alargando ainda mais as diferenças entre os diferentes grupos. Crahay (2000, p. 83-84) adverte quanto ao modelo de organização que promove a separação entre os que têm mais condições e os que, por obra do acaso nasceram em contextos mais adversos. Portanto:

Ao nível dos sistemas de ensino, o ideal de igualdade de conhecimentos leva a procurar as modalidades de organização susceptíveis de gerarem resultados máximos ao nível de todas as escolas. Isto deveria traduzir-se por médias elevadas e, sobretudo, por uma variância interescolas tão baixas quanto possível. Para se obter estes efeitos, convém, sem dúvida, evitar a concentração de alunos oriundos de famílias abastadas em algumas escolas-santuários e, por conseguinte, a relegação dos alunos menos favorecidos para estabelecimentos de segunda ordem. Paralelamente, desconfiamos da constituição de turmas de nível e de todos os dispositivos que acabam por oferecer aos alunos reputados de melhores as oportunidades educativas mais ricas. Visando sempre os mesmos objectivos para todos, reclamamos meios excepcionais para garantir o pleno desenvolvimento daqueles que a sorte fez nascer nas condições mais difíceis.

Essa posição é defendida por Dubet (2019; 2004) ao afirmar que o processo de ampliação da escolarização impõe às escolas e aos sistemas de ensino novos desafios. O autor destaca a necessidade de considerar as desigualdades intraescolares no desenvolvimento das políticas públicas, na organização escolar e nas práticas pedagógicas, a fim de atenuar os efeitos das diferenças sociais que impactam a trajetória e o desempenho acadêmico dos estudantes. Assegurar recursos e proteção para os mais desfavorecidos possibilitaria maior justiça na distribuição dos bens sociais.

Dubet (2004, p. 553) aponta para a necessidade de o sistema escolar assegurar conhecimentos e competências elementares aos alunos menos favorecidos: “É necessário introduzir uma dose de discriminação positiva a fim de assegurar maior igualdade de oportunidades. É preciso também garantir o acesso a bens escolares fundamentais, ou, para afirmar de modo mais incisivo, a um mínimo escolar”.

Ribeiro (2014; 2012), ao discutir a igualdade de conhecimento a partir de Dubet, ressalta que essa tese apresenta duas características basilares: a) a definição de um conjunto de conhecimentos e habilidades que todos os estudantes deveriam dominar e abaixo do qual ninguém poderia ficar; b) a promoção de discriminações positivas que permitam aos alunos com maior dificuldade elevar o seu desempenho ao que se espera ao final de cada etapa. Para

Dubet, a justiça na escola passa pela garantia da aprendizagem para os alunos com menor rendimento acadêmico.

Para a autora:

[...] a escola mais justa não é somente aquela que anula a reprodução das desigualdades sociais e promete o mérito puro, mas é também aquela que garante o mais alto nível escolar ao maior número de alunos e sobretudo aos menos favorecidos e mais fracos. Aqui, a igualdade de oportunidades deixa lugar para a igualdade de performances (de base) e à elevação do nível dos mais fracos (Dubet, 2009, p. 37, apud Ribeiro, 2014, p. 101).

Ribeiro (2014) compreende que essa ideia traz para a arena de discussões das políticas educacionais a noção de equidade, na perspectiva de construção de ações que promovam a distribuição dos bens sociais, com o objetivo de atenuar as desigualdades educacionais. Ressalta-se que:

No caso da educação básica, poder-se-ia dizer: é razoável agir para que todos adquiram um nível determinado de conhecimento que garanta uma condição de cidadania e dignidade que lhes dê noção de autorrespeito, autoestima e lhes permita participar de forma mais igual de processos futuros, cujo princípio de justiça possa ser, inclusive, o da meritocracia, quando a noção de Direito já não é a do direito obrigatório. A igualdade de base teria, portanto, uma justificativa intrínseca à educação básica devido ao direito e à obrigatoriedade dos estudos; e uma externa que se reporta à possibilidade de participação, de forma competitiva, em processos futuros, incluindo as seleções do ensino superior (Ribeiro, 2014, p. 102).

As políticas educacionais e as práticas escolares que têm como base o princípio da justiça restaurativa e a igualdade de conhecimentos adquiridos partem do pressuposto do conhecimento/reconhecimento das diferenças e desigualdades entre estudantes e escolas, entendendo que a promoção de ações específicas para o atendimento das demandas singulares constitui uma das missões de uma organização de ensino que busca desenvolver maior igualdade (Ribeiro, 2014).

Sampaio e Oliveira (2015) discutem que a equidade não elimina as desigualdades, mas permite a ampliação das oportunidades de se obter um melhor aprendizado. Os autores afirmam que:

Podemos fazer um paralelo desse mínimo com o acesso às etapas obrigatórias de ensino. Não é aceitável uma equidade no acesso ao Ensino Fundamental, o que significaria que as desigualdades de acesso seriam aceitáveis desde que não fossem correlacionadas ao nível socioeconômico, gênero ou raça/ cor da criança. Já no Ensino Superior, o acesso não é obrigatório, portanto, o ideal é que ele seja equitativo no acesso e que todos tenham as mesmas chances de cursá-lo, independentemente de suas características. A garantia de um mínimo de conhecimentos seria equivalente à garantia de acesso a essas etapas obrigatórias: todos devem adquiri-lo (Sampaio; Oliveira, 2015, p. 523).

Para os autores, as ações de discriminação positiva ainda são reduzidas no Brasil. Eles enfatizam as ações de ampliação de educação integral, as quais priorizam as crianças beneficiárias dos programas de transferência de renda. Ademais, nas diretrizes do PNE 2014-2024, no art. 2º, inciso VIII, está previsto o “estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade” (Brasil, 2014).

Os autores destacam também que, na meta 7 do PNE, referente à melhoria da aprendizagem e do fluxo escolar, aferida pelo IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, consta a estratégia 7.9, que indica a necessidade de construção de políticas, por parte dos sistemas de ensino, para diminuir com isso:

a diferença entre as escolas com os menores índices e a média nacional, garantindo equidade da aprendizagem e reduzindo pela metade, até o último ano de vigência deste PNE, as diferenças entre as médias dos índices dos Estados, inclusive do Distrito Federal, e dos Municípios (Brasil, 2014).

Sampaio e Oliveira (2015) ressaltam que a ausência de uma definição sobre o padrão mínimo de qualidade, constitucionalizado em 1988, dificulta a constituição de um sistema mais equitativo sob a perspectiva da igualdade de conhecimentos. Mesmo no PNE 2014-2024, embora se evidencie a necessidade de que os estudantes do Ensino Fundamental e Médio alcancem o nível suficiente de aprendizagem, e de pelo menos 80% atinjam o nível desejável, não se define, de forma clara, o significado dos parâmetros “suficiente” e “desejável”.

Os autores ressaltam que, na ausência dessas definições, o IDEB constituiu-se como um indicador que apresentava as diferenças entre escolas e redes de ensino. No entanto, sua principal limitação, ao se tratar da verificação da igualdade de conhecimentos, é a desconsideração das desigualdades internas dos sistemas e das escolas (Sampaio; Oliveira, 2015).

O IDEB, calculado a partir das médias de desempenho dos estudantes no SAEB - Sistema de Avaliação da Educação Básica e dos dados sobre a aprovação escolar informados pelas escolas no Censo Escolar do INEP, poderia tornar-se um importante instrumento de acompanhamento das políticas educacionais. Porém, com a sua utilização pela mídia e pelos sistemas de ensino para a produção de rankings, perdeu o potencial de se tornar elemento de reflexão para a comunidade educativa acerca das políticas desenvolvidas e da construção de melhores formas de intervenção. Sampaio e Oliveira (2015) destacam que a forma como o IDEB é divulgado levou redes e escolas a produzirem intervenções focadas na melhoria das médias de desempenho, o que contribui para a ampliação das desigualdades educacionais. Essas

desigualdades, contudo, são desconsideradas tanto na divulgação dos resultados quanto na formulação de políticas voltadas à melhoria da aprendizagem escolar.

A ênfase nas medidas cognitivas, desconsiderando as desigualdades dos contextos escolares, torna os resultados do IDEB limitados como instrumento de reflexão para professores e gestores escolares sobre as melhores medidas para assegurar uma aprendizagem efetiva. Uma das consequências dessa política é a perda de oportunidades para se refletir sobre as necessidades de aprendizagem dos estudantes em contextos singulares, como no caso da Amazônia.

O processo de massificação das avaliações externas, que se intensificou após a criação do IDEB, em 2005, fez com que as redes de ensino produzissem os seus próprios sistemas de avaliação. Isso reforçou as premissas de controle e responsabilização do processo de formação dos estudantes brasileiros e da gestão escolar, com base em uma lógica empresarial. A definição de metas externas às escolas, a avaliação em larga escala e os processos de bonificação passaram a se constituir em políticas mais presentes no contexto educacional brasileiro, bem como estratégias de privatização das gestões escolares (Freitas, 2016).

Com base no consenso de que todos os estudantes têm direito a uma boa aprendizagem, ganhou força no discurso político a ideia de que a melhoria da qualidade da educação estaria fundamentalmente relacionada ao aperfeiçoamento da gestão escolar. Assim, a gestão das escolas deveria centrar seus esforços em garantir aos professores e estudantes as condições necessárias para alcançar as metas relativas aos direitos de aprendizagem.

Como consequência, a referência do que seria uma boa educação passou a ser o que estava estabelecido nas matrizes de competências das avaliações externas. O projeto educativo das escolas e dos sistemas de ensino foi, então, reduzido ao alcance de metas de proficiência nos componentes curriculares avaliados, com ênfase na elevação das médias, em detrimento dos estudantes com maiores dificuldades em acompanhar o desenvolvimento das atividades pedagógicas. Um projeto de formação humana integral cede espaço para ações voltadas apenas à elevação das médias em avaliações externas.

Dourado e Oliveira (2009) enfatizam que a educação se articula com dimensões amplas da vida, o que traz para a arena das disputas das políticas educacionais as tensões, os limites e as possibilidades da sociedade. As profundas desigualdades que marcam o Brasil e a oferta do direito à educação dificultam o estabelecimento de parâmetros de qualidade. Outrossim, uma política educacional que busque concretizar o direito à educação em sua plenitude deve dialogar com as discrepâncias presentes nos contextos regionais e escolares.

Em outros termos, a qualidade da educação envolve dimensões extra e intraescolares e, nessa ótica, devem se considerar os diferentes atores, a dinâmica pedagógica, ou seja, os processos de ensino-aprendizagem, os currículos, as expectativas de aprendizagem, bem como os diferentes fatores extraescolares que interferem direta ou indiretamente nos resultados educativos (Dourado; Oliveira, 2009, p. 205).

Para os autores, a política de melhoria da qualidade da educação requer a definição de dimensões e condições de oferta. Essa definição não é exclusiva para a questão dos insumos, mas abrange também os processos de gestão escolar, na perspectiva da ampliação da participação social.

A oferta do direito à educação de qualidade para todos deve articular, em todas as etapas e modalidades, as dimensões intra e extraescolares, considerando os contextos singulares que fazem com que, dentro de um mesmo território, permaneçam condições distintas de acesso e de desenvolvimento dos processos pedagógicos. Deve-se, com isso, respeitar a pluralidade sociocultural e a heterogeneidade dos grupos que acessam a escola, atuando para mitigar as desigualdades sociais enfrentadas pelos grupos menos favorecidos (Dourado; Barroso, 2009).

Para os autores, a política educacional não pode estar desvinculada de um projeto de formação que garanta “a promoção e atualização histórico-cultural, em termos de formação sólida, crítica, ética e solidária, articulada com políticas públicas de inclusão e de resgate social” (Dourado; Barroso, 2009, p. 211). Esse processo, segundo os autores, não pode ser concretizado sem a democratização dos processos de organização e gestão das diversas dimensões do trabalho educativo. Isso implica a definição do projeto pedagógico das escolas, do currículo escolar, do planejamento e acompanhamento pedagógico, dos processos de avaliação e da utilização dos resultados, de acordo com os objetivos da instituição escolar e do sistema de ensino, de forma que o contexto e as desigualdades sejam considerados.

Nesta linha de pensamento, o financiamento da educação, com o objetivo de assegurar as condições necessárias para a oferta do direito à educação, é um elemento basilar. Questões como a distribuição de alunos por turma, instalações físicas adequadas às etapas e modalidades de ensino, as ações de valorização profissional, com a garantia de salários compatíveis a uma boa condição de vida, formação inicial e continuada e carreira, não podem ficar restritas a políticas de governos, mas devem ser tratadas como ações de Estado (Dourado; Barroso, 2009).

Verifica-se que a igualdade de condições de acesso e permanência na escola deve ser traduzida em ações que a vinculem à aprendizagem de qualidade. Arroyo (2018) ressalta a tensa e difícil tarefa de produzir políticas públicas para a educação em um contexto de profundas desigualdades, especialmente para aqueles que, historicamente, tiveram seus direitos e sua cidadania negados e, até mesmo, sua condição de humanidade. Logo:

A justificativa para a democratização do acesso e a permanência dos classificados como deficientes em humanidade ainda está longe de ser uma experiência de reconhecimento de sua igualdade em humanidade. As persistentes reprovações, retenções conformantes de nosso sistema escolar público, republicano e os persistentes extermínios de milhares de adolescentes, jovens, pobres, negros se legitimam na velha e colonial segregação-inferiorização intelectual, cultural, moral, humana, conformante de nossa estrutura social, política e pedagógica. Conformante do sistema colonial de classificação social, racial, étnica da população como deficiente em humanidade que o capitalismo torna mundial (Arroyo, 2018, p. 1104).

Arroyo (2018; 2015) corrobora Dourado e Barroso (2009), ao afirmar que a constituição de políticas educacionais que busquem promover a igualdade não pode ficar circunscrita às tarefas de assegurar matrículas e avaliar o desempenho acadêmico dos estudantes. O autor ressalta que as estratégias em desenvolvimento estão centradas nos estudantes, mas que as estruturas de oferta das escolas e dos sistemas de ensino não são modificadas para atender ao ingresso de um coletivo diverso. Portanto:

As formas estruturantes de organização do trabalho, os tempos, os níveis, de disciplinas e segmentação do conhecimento e a condição docente, até os brutais mecanismos de segregar, enturmar, sentenciar, reprovar milhões de alunos populares permanecem intocados. Não são objeto de políticas de Estado. Nossas políticas e diretrizes privilegiam o acesso e os resultados dos alunos (Arroyo, 2015, p. 85).

A discussão sobre a relação igualdade-desigualdade é complexa, multimodal e interdependente. Os autores ressaltam que qualquer discussão sobre uma escola com maior igualdade pressupõe o acesso dos contingentes populacionais que ainda estão excluídos do sistema educacional. A política deve ter cuidado com toda a trajetória escolar, de modo que os avanços conquistados no início do processo não se percam nas etapas finais da educação básica e no ensino superior.

Nesse contexto, o princípio da igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola deve ser compreendido de forma ampla, visando assegurar a equidade não apenas no ingresso, mas também na continuidade e na efetividade do processo de aprendizagem. Nessa perspectiva, o planejamento das políticas públicas voltadas à efetivação do direito à educação, sob a ótica da maximização dos princípios constitucionais, deve considerar a integralidade dos fatores estabelecidos na legislação como essenciais à concretização desse direito.

As políticas educacionais implementadas no Brasil, neste primeiro quartel do século XXI, têm priorizado a universalização da escolarização obrigatória para a população de 4 a 17 anos, bem como a promoção de condições que assegurem a permanência dos estudantes na escola. A efetivação do princípio da igualdade de condições para o acesso e a permanência pressupõe, portanto, uma leitura articulada e abrangente dos princípios expressos na Constituição Federal de 1988, em especial os do artigo 206.

Seguindo a lógica da diferenciação entre o enunciado das normas-princípio e das normas-regra (Ximenes, 2014; Alexy, 2008), entende-se que, no âmbito do artigo 206 da Constituição Federal de 1988, além do inciso I, assumem também a natureza de norma-princípio os incisos II (liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber), III (pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino), V (valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, nas redes públicas), VI (gestão democrática do ensino público, na forma da lei), VII (garantia de padrão de qualidade) e IX (garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida).

Tais princípios não estabelecem regras definitivas quanto à sua concretização e aferição. De acordo com Ximenes (2014, p. 164-165), eles representam “...o núcleo jurídico-constitucional dos direitos fundamentais *prima facie*, cuja delimitação em regras específicas requer prévio sopesamento e justificação.” É justamente nesse processo de ponderação e justificação que o conteúdo do direito à educação pode ser ampliado ou restringido, dependendo das decisões políticas adotadas por legisladores e gestores no contexto da formulação e implementação das políticas públicas.

A discussão acerca dos incisos II e III do artigo 206 da Constituição Federal relaciona-se diretamente ao dever do Estado de proteger e respeitar as liberdades de docentes e discentes, assegurando um ambiente pedagógico saudável e seguro para o processo de ensino e aprendizagem. Trata-se de garantir condições que possibilitem a adoção de práticas pedagógicas alinhadas às necessidades dos estudantes e às condições objetivas do ensino, respeitando o pluralismo de ideias e a diversidade de concepções pedagógicas presentes no espaço escolar.

Essa premissa atribui aos professores um papel central na definição das estratégias metodológicas e dos conteúdos curriculares mais adequados ao contexto de desenvolvimento dos estudantes, bem como na efetivação das propostas pedagógicas das instituições escolares. Tais escolhas, conforme estabelece a Constituição, devem resultar de processos de reflexão coletiva e de análise crítica das diretrizes nacionais, regionais e locais, a fim de viabilizar a construção de um projeto educacional articulado às demandas e especificidades das diferentes comunidades.

Pode-se depreender que o objetivo do constituinte originário é suprimir as barreiras que dificultam o acesso e a permanência dos estudantes na escola. Os incisos II e III, aliados ao disposto no inciso IV do artigo 206 da Constituição Federal, visam à eliminação de obstáculos

ao ingresso e à continuidade dos estudos, bem como à superação de práticas discriminatórias e excludentes que comprometem o percurso escolar e o êxito dos estudantes no processo educacional.

Adicionalmente, torna-se imprescindível enfrentar barreiras de natureza filosófica, ideológica ou religiosa que contrariem os fundamentos do Estado Democrático de Direito. Tais barreiras, quando manifestadas por meio de práticas excludentes ou discriminatórias, reforçam preconceitos, restringem o acesso ao conhecimento e comprometem o desenvolvimento pleno dos sujeitos em todas as etapas, níveis e modalidades da educação.

A valorização dos profissionais da educação configura-se como um dos principais desafios da política educacional brasileira, cuja relevância foi reconhecida na Constituição Federal de 1988, por meio dos incisos V e VIII do artigo 206. Esses dispositivos estabelecem a necessidade de implementar políticas públicas que assegurem a formação inicial e continuada dos docentes, o ingresso por concurso público, a existência de carreiras estruturadas que valorizem o conhecimento e a experiência profissional, bem como a garantia de condições de trabalho dignas e de uma remuneração compatível com o nível de escolaridade exigido, equiparada a outras carreiras com os mesmos critérios de formação e ingresso.

A promoção da igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola exige, ainda, ações efetivas para fortalecer o financiamento público da educação, de modo que este atenda aos princípios constitucionais de garantia de padrões de qualidade — tanto no que se refere à infraestrutura das instituições escolares quanto à qualidade do processo de ensino e aprendizagem.

Os investimentos devem atender a critérios mínimos e suficientes para assegurar a oferta de uma educação de qualidade, sendo realizados de forma contínua e duradoura, até que sejam superadas as situações críticas e constrangedoras a que estão submetidos professores e estudantes, especialmente nas regiões periféricas dos centros urbanos e em áreas de maior isolamento geográfico, como as escolas localizadas na região amazônica.

A concretização dos princípios constitucionais que orientam a organização e a gestão dos sistemas de ensino, conforme previsto no artigo 23 da Constituição Federal de 1988, pressupõe o estabelecimento de um regime de colaboração entre os entes federados. Tal regime implica a necessidade de regulamentação e regulação das atribuições correspondentes à garantia do direito à educação, especialmente em um contexto de assimetrias entre os entes do ponto de vista da capacidade institucional e financeira, além dos desafios impostos pelas desigualdades educacionais.

Esse processo, conforme defende Dourado (2016), remete à necessidade de instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE) como instrumento fundamental para a definição de mecanismos efetivos de colaboração e cooperação entre os entes federados. A materialização desse sistema é imprescindível para equilibrar os objetivos e finalidades constitucionais da educação, o respeito à autonomia político-administrativa assegurada a estados, municípios e ao Distrito Federal pela Constituição Federal de 1988, as competências estabelecidas no texto constitucional e a capacidade material de cada ente para cumprir as atribuições legalmente conferidas.

A cooperação e a colaboração entre os entes federados constituem dimensões fundamentais para a efetivação dos princípios constitucionais que orientam o direito à educação. Para Dourado (2016), esse processo deve ser balizado por marcos normativos nacionais e subnacionais que orientem a elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas educacionais, de modo a garantir coerência, equidade e corresponsabilidade na atuação dos diferentes níveis de governo.

É possível deduzir, desses princípios constitucionais, que proporcionar os meios de acesso à educação é dever de todos os entes federados e que sua efetivação deve ser resultante da cooperação e colaboração, o que não prescinde de normas nacionais, bem como de normas subnacionais articuladas, ou seja, o exercício da autonomia deve se efetivar no horizonte tensionado pelas condicionalidades e complementaridade, o que, no caso brasileiro, implica repensar o sistema tributário nacional e as condições objetivas dos entes federados neste processo, por meio de uma reforma tributária que deslinde novos horizontes ao processo de descentralização das políticas (Dourado, 2016, p. 42).

Observa-se que a efetivação do direito à educação, sob a perspectiva da maximização dos princípios constitucionais, é marcada por elevada complexidade, especialmente em um país como o Brasil, caracterizado por profundas assimetrias regionais, diversidade cultural e pluralidade política. Essa complexidade é agravada por um modelo de desenvolvimento estatal que, historicamente, tem se orientado para a manutenção de privilégios, em detrimento da universalização dos direitos sociais fundamentais.

Esse contexto impõe a necessidade de um planejamento das políticas educacionais, por parte de cada ente federado, que considere a complexidade inerente ao processo educativo, bem como os múltiplos fatores que incidem sobre as ações estatais e as práticas pedagógicas desenvolvidas no interior das escolas. Tal planejamento deve ultrapassar abordagens fragmentadas, assumindo a perspectiva de um sistema de ensino articulado e orientado à efetivação do direito à educação como política de Estado — e não de governo —, uma vez que a transitoriedade das gestões governamentais historicamente tem comprometido a continuidade das ações e o cumprimento das diretrizes estabelecidas na legislação educacional vigente.

Na próxima seção, discute-se o processo de formulação da política educacional do estado do Acre, no período de 1999 a 2018, com ênfase no debate das relações políticas e do projeto de desenvolvimento da Amazônia.

4 A POLÍTICA EDUCACIONAL DO ACRE DE 1999 A 2018

Esta seção apresenta o contexto de influência e prática no qual se insere a política educacional implantada no Acre no período de 1999 a 2018. Nesse intervalo, o estado foi governado por uma coalização de partidos denominada Frente Popular do Acre (FPA), liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Comunista do Brasil (PcdoB), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Verde (PV) e por outras agremiações partidárias.

Durante esse período, esses partidos compuseram, de forma conjuntural, uma aliança eleitoral com participação nos espaços de governo, apesar das distintas características políticas e ideológicas. Essa aliança política alcançou um feito inédito na história democrática do Brasil e do Acre: permanecer, de forma ininterrupta, à frente da gestão estadual por cinco mandatos consecutivos, totalizando vinte anos no poder.

O estado do Acre, em razão de sua condição econômica, apresenta um elevado grau de dependência em relação à União, tanto do ponto de vista financeiro quanto técnico. Nesse contexto, as políticas públicas implementadas na região são, em grande medida, influenciadas — e, por vezes, diretamente transplantadas — das instâncias federais. Dessa forma, a análise das políticas educacionais desenvolvidas no estado guarda significativa simetria com as diretrizes nacionais, bem como com os condicionantes impostos pela política educacional em nível federal.

Por outro lado, as reformas educacionais implementadas no Acre expressam as disputas em torno das concepções sobre o papel do Estado e do direito à educação. O grupo político que governou o Acre no período em questão adotou um discurso de defesa do desenvolvimento sustentável, que buscava conciliar as práticas econômicas oriundas do extrativismo, preservando a floresta e resgatando a cultura dos povos tradicionais, com atividades como a pecuária, agricultura extensiva e a extração de madeira de forma sustentável (Acre, 1999).

Naquele contexto, adotar essa posição, implicou assumir o discurso de que a política educacional deveria perseguir os objetivos de assegurar o pleno desenvolvimento da pessoa, em um cenário no qual a submissão e a aceitação de condições de vida precárias eram a tônica das políticas educacionais. Por isso, não se pode analisar as políticas voltadas à efetivação do direito à educação, na perspectiva da garantia da igualdade de condições de acesso e permanência na escola, sem considerar as disputas em torno do papel do estado no desenvolvimento econômico e social da Amazônia.

Assim, a identificação das políticas educacionais adotadas no período de estudo buscou analisar as influências que orientaram as reformas do aparato estatal, a partir das diretrizes de

organismos financiadores de projetos de desenvolvimento no Acre, como o Banco Mundial (BIRD), que disseminou princípios e orientações para a reforma do estado, com ênfase na melhoria da governança a partir dos preceitos da Nova Gestão Pública (NGP).

Dessa forma, destaca-se que o objetivo foi identificar as políticas educacionais implantadas no Acre durante o período de ascensão e permanência da FPA, com foco na promoção dos princípios de acesso e permanência na educação. Para tanto, busca-se reconstruir a trajetória histórica dessas políticas, contextualizando-as no cenário político, econômico e social do estado, marcado por transformações significativas impulsionadas pela FPA do Acre.

4.1 AMAZÔNIA, ESPAÇO DE DISPUTAS

Uma questão que, preliminarmente, precisa ser debatida é que os projetos de desenvolvimento da região Amazônica têm como premissa a exclusão das populações tradicionais, negando sua história e própria existência. As ações desenvolvidas para fortalecer a região envolvem uma grande cifra de recursos públicos, que contribuíram para a constituição do patrimônio das elites econômicas e políticas da região, deixando um rastro de pobreza, miséria, destruição da natureza, tentativas de apagamento da história e da cultura das populações indígenas e das comunidades tradicionais, além da negação de direitos.

Essa tensão entre o projeto de desenvolvimento predatório e a ideia de conciliar o desenvolvimento econômico utilizando de forma racional os recursos naturais produziu na constituição de movimentos sociais em defesa dos povos originários e dos moradores da floresta, os quais promoveram ações de resistência e contribuíram para a construção da identidade cultural.

A construção da identidade do acreano, no contexto dos anos de 1970 e 1980, teve como seu opositor o “paulista”, que representava os protagonistas da frente agropecuária, os empresários do Centro Sul do país que, apoiados pelo governo dos militares, se apossaram dos territórios tradicionais de índios e seringueiros. A oposição entre os acreanos (índios e seringueiros) e os “paulistas” foi construída ao longo do movimento de resistência contra a expropriação da terra, a transformação das colocações-seringais em fazendas e a derrubada de seringueiras e castanheiras para a formação de pastos (Morais, 2016, p. 124).

Vale ressaltar que pensar o desenvolvimento da região e do estado do Acre exige a superação de um paradoxo: a região é detentora de um dos maiores estoques de riquezas naturais do planeta (Aragón, 2018), mas abriga uma população que convive com a desigualdade social e com a falta de acesso a serviços essenciais que impactam diretamente na qualidade de vida da população, como educação, saúde e saneamento básico.

O autor desenvolve uma análise interessante sobre o potencial mercado da água, recurso abundante na região, que, no entanto, não é disponibilizado de forma ampla para toda a população local.

Esse paradoxo reflete-se nos baixos índices de desenvolvimento humano presentes na região. As cidades amazônicas estão entre as mais insalubres do mundo, chegando a se assemelhar às mais pobres da África (STEINBRENNER, 2009); e a maioria das pequenas cidades espalhadas na região carece de água potável e de serviços sanitários (BECKER, 2003) (Aragón, 2018, p. 26).

Diante do estoque de riquezas naturais presente na região, despertam-se interesses dos mais diversos setores da sociedade mundial, que apontam para diferentes cenários e possibilidades de desenvolvimento para a Amazônia, bem como para a exploração de seus recursos naturais. Por conseguinte, o autor sustenta que as perspectivas de um desenvolvimento sustentável passam pela incorporação das populações tradicionais e de seus conhecimentos. Os saberes sobre a floresta e as possibilidades de uso foram desenvolvidos por pessoas que, em uma relação de respeito, buscaram compreender e apreender conhecimentos que lhes permitissem sobreviver em contextos tão adversos.

Aragón (2018, p. 27) afirma que:

Aliás, o uso sustentável da biodiversidade é outro assunto de relevância global para a Amazônia. A Amazônia alberga a maior biodiversidade do planeta e a demanda por novos produtos derivados dela é uma das questões mais sensíveis de nossos dias. A este respeito, Aragón (2013, p. 272) formula perguntas ainda não plenamente respondidas: como regular sua utilização e mercado tanto em nível local como global? Como incorporar nessa regulação o direito de propriedade de comunidades que desenvolveram práticas que redundaram na preservação ou inclusive na ampliação de própria biodiversidade? Como incorporar em tudo isso o respeito ao saber local?

Tem-se, portanto, uma demanda significativa por uma economia que adote uma nova perspectiva sobre o meio ambiente, que consiga equalizar a questão da exploração dos recursos naturais a partir da utilização de conhecimentos e técnicas que atenuem o impacto sobre o bioma amazônico e o modo de vida das populações tradicionais, assegurando, com isso, a melhoria da qualidade de vida da população. Logo, este desafio é amplificado pelo contexto brasileiro que tem como uma de suas marcas a desigualdade social.

A desigualdade é um dos marcos da fundação do Brasil. Como reflexo desse processo, tem-se uma alta concentração de renda, materializada no indicador que aponta que as seis pessoas mais ricas do país detêm o mesmo patrimônio que a metade mais pobre da população. Esse cenário impacta de forma mais acentuada a população negra, indígena e feminina, estando especialmente presente nas regiões Norte e Nordeste. É notório que esse fenômeno impõe sérios

desafios às políticas educacionais, especialmente no que concerne as questões relativas ao seu financiamento (Pinto, 2019).

Nessa perspectiva, a construção de um projeto educacional para a Amazônia deve considerar os desafios de superação das desigualdades sociais, por meio da garantia do acesso dos estudantes aos níveis mais elevados de escolarização, da criação de condições para que permaneçam no seu percurso formativo e do desenvolvimento pleno de suas potencialidades.

Diante disso, Santos (2014) ressalta que os modelos predatórios de desenvolvimento para a Amazônia não consideraram a educação como elemento estratégico, especialmente devido à concepção de progresso e modernidade aplicada à região. Dessa maneira, essas ideias foram desenvolvidas no sentido de silenciar as culturas tradicionais e os interesses da classe trabalhadora, sendo fruto da transposição acrítica de uma visão colonizadora.

O modelo de desenvolvimento imposto ao Brasil desde a década de 1960, por diferentes mecanismos e estratégias, como a “Aliança para o Progresso”, os acordos MEC-USAID, entre outros, teve como objetivo histórico a imposição civilizatória, numa determinada visão de mundo afinada ao projeto político do capital, representado pelos Estados Unidos da América, em sua busca por hegemonia. Trata-se de um processo de civilização e progresso que se construiu pela negação das culturas tradicionais e das especificidades de cada formação social, ignorando-se a rica cultura dos povos indígenas, muitas vezes mais antiga do que a da Europa ou dos EUA, que impuseram seu modelo civilizatório sobre os demais:

Esta visão, é reforçada por Silva e Mascarenhas (2018), ao afirmarem que os grandes projetos de desenvolvimento implementados na região estão eivados por essa visão de dominação que de modo cínico negam o protagonismo dos habitantes da região, privilegiando grandes investidores e latifundiários, em atividades que têm como marca a depredação ambiental, a exclusão de grandes contingentes populacionais e a utilização da mão de obra com pouca qualificação (Santos, 2014, p. 7).

Santos e Neves (2014, p. 3) destacam que o processo colonizador redundou na visão da Amazônia como uma colônia até os dias atuais. Transfigurado no discurso do desenvolvimento regional, cujo propósito seria integrar a Amazônia ao restante do Brasil, esse processo de dominação e colonização manifesta-se cotidianamente no discurso da mídia, do próprio governo brasileiro e de empresas transnacionais, como se viu recentemente no caso da Usina Hidrelétrica de Belo Monte.

Para os autores, estudar a Amazônia a partir de uma perspectiva contra hegemônica significa ouvir “as vozes que ficaram silenciadas nas grandes obras, como as estradas Belém-Brasília e Transamazônica”, vozes que “nos ajudarão a trilhar um caminho para a compreensão desses processos de intervenção na Amazônia” (Silva; Mascarenhas, 2018, p. 207).

À vista disso, o desenvolvimento das políticas educacionais na região não tem cumprido o papel de assegurar o direito à educação conforme estabelecido pela CF de 1988, que define o pleno desenvolvimento da pessoa como um dos objetivos centrais a serem perseguidos pelo Estado na promoção desse direito.

A oferta escolar, além de ser insuficiente, apresenta condições de ofertas precarizadas e tem uma organização institucional e curricular que nega e inferioriza os saberes culturais, negando uma forma de pensar própria da população local, o que favoreceu e favorece a penetração de ideias alienígenas que legitimam o processo de exclusão e alimentam o ciclo das desigualdades sociais (Silva; Mascarenhas, 2018).

De tal maneira, a constituição de um processo de desenvolvimento que seja incluyente e sustentável, tanto do ponto de vista ecológico quanto econômico, requer a ampliação das oportunidades educacionais, desde a educação básica até o ensino superior (Aragón, 2017). No entanto, não se trata de qualquer processo educativo: é necessário investir em uma formação que promova a emancipação dos estudantes.

Nessa perspectiva, Santos afirma:

Buscamos uma educação em seu sentido ontológico, de necessidade para o homem viver e saber pensar, saber decifrar os signos, saber estabelecer as relações entre os fenômenos, procurando ver suas essências e não a aparência, o superficial apenas. Seria uma educação formativa integral no sentido marxiano, indispensável para a humanização, para emancipação social (Santos, 2014, p. 13).

Essa compreensão dialoga com a necessidade de superar um modelo de escola que, de forma acrítica transpõe concepções de organização do trabalho escolar oriundas da Europa, de reproduzindo uma mentalidade que perpetua, até os dias atuais, relações de submissão herdadas do período colonial entre colonizador e colonizado. Esse tipo de relação acaba por incutir uma visão de que não é possível produzir conhecimento local.

Mantida essa perspectiva, permanecer-se-ia reféns do conhecimento produzido em outras regiões do Brasil e em outros países, o que faria com que o processo de desenvolvimento continuasse subordinado a interesses alienígenas da região.

O sistema de ensino necessita ser autônomo e propositivo, o que lhe dá condições de propor alternativas ao colonialismo que vige até os dias atuais. Poder olhar as influências da colonialidade em nosso pensamento, de fora para dentro, pode ser um primeiro passo para desconstruir nosso longo passado que se arrasta no tempo presente e pretende estender seus braços para o futuro. A quem serve a manutenção do *status quo*? A quem a educação instrumentaliza? (Silva; Mascarenhas, 2018, p. 216).

Consequentemente, assim como o desenvolvimento deve ser inclusivo e possibilitar a emancipação das pessoas, o projeto educacional para Amazônia também deve seguir esse

princípio. Pensar uma política educacional que permita aos seus beneficiários o pleno desenvolvimento de suas potencialidades e a construção de projetos de vida, tanto individuais quanto coletivos, requer que sejam garantidas as condições de acesso pleno à educação e o desenvolvimento de práticas educativas que permitam o contato com os bens culturais produzidos pela humanidade, incluindo os conhecimentos elaborados pelas populações tradicionais, tão necessários para a promoção de um aproveitamento racional e equilibrado das riquezas naturais da região.

No caso específico do estado do Acre, a partir da década de 1970, ocorreram profundas mudanças na configuração do processo de desenvolvimento. O governo militar, em parceria com os grupos políticos locais, apostou na expansão da atividade agropecuária como estratégia para promover o desenvolvimento da região. Logo, as ações decorrentes dessa medida tiveram um alto impacto sobre a floresta e as populações que nela habitavam (Moraes, 2016).

É necessário destacar, ainda, que grupos de agricultores do Centro-Sul do país foram incentivados a migrar para o Acre, com a promessa de melhores condições de vida, especialmente devido ao preço atrativo das terras em comparação com as das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Os seringais tornaram-se objetos de especulação fundiária, sendo que alguns foram “vendidos” a preços irrisórios, forçando às populações que viviam basicamente do extrativismo da borracha, da castanha e de uma agricultura de subsistência tivessem que ser expulsas de suas colocações (Moraes, 2016).

Desta forma, este movimento gerou profundos conflitos entre os chamados “paulistas”, denominação dada pela população local deu aos imigrantes que ocupavam suas terras, e a população local, que foi obrigada a invadir áreas nas periferias das cidades acreanas, agravando ainda mais a situação fundiária no estado, e que teve que conviver com a total ausência de políticas públicas que assegurassem os direitos mais elementares, tendo que sobreviver em condições de marginalização, miséria, exclusão econômica e social.

Ressalta-se, ainda, que esse movimento não ocorreu sem resistência. A Igreja Católica, por exemplo, responsável pela área geográfica dos rios Acre e Purus, nos idos da década de 1970, à época sob a jurisdição da Prelazia do Acre e Purus, hoje Diocese de Rio Branco, apoiou fortemente a organização dos trabalhadores urbanos, rurais e indígenas. Essa organização impulsionou a criação de sindicatos, movimentos de partidos políticos, especialmente o Partido dos Trabalhadores (PT).

Essa resistência aos grupos econômicos e políticos locais, que apoiavam um modelo de desenvolvimento predatório da região, trouxe um altíssimo custo para a organização dos

trabalhadores, especialmente com a perseguição e assassinato de lideranças sindicais e trabalhadores rurais.

Os movimentos sociais que emergiram a partir da década de 1970 no Acre estão relacionados, simultaneamente, à resistência da destruição do modelo anterior (seringal empresa), à contestação do novo (a pecuarização) e à busca de soluções que contemplassem as especificidades do modo de vida de índios e seringueiros. Para serem compreendidos, é necessário identificar as diferentes etapas desse processo e os desdobramentos que produziram e influenciaram cada momento. A desagregação da empresa seringalista facilitou o surgimento do seringueiro autônomo¹; a venda dos seringais para os paulistas resultou na expulsão de muitos seringueiros autônomos para a periferia das cidades e países vizinhos, Bolívia e Peru; também houve a incorporação de alguns como diaristas e peões das fazendas. Com a atuação dos mediadores (CEBs e Confederação Nacional dos Trabalhadores de Agricultura-CONTAG) e a criação dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais, os seringueiros foram legalmente definidos como posseiros e passaram a ter direito a uma indenização monetária ou a uma parcela de terra nos projetos de assentamento do INCRA; a constatação de que estes benefícios não compensavam a perda da posição de seringueiro autônomo levou a um novo momento: o de resistência à expropriação territorial e identificação do fato gerador dos conflitos, neste caso, os desmatamentos para a instalação de fazendas de criação de animais e os desmatamentos decorrentes da exploração madeireira. Daí, constatou-se que a destruição da floresta levava “à eliminação definitiva do meio de vida desses grupos sociais”. Diante dessa constatação, o movimento torna-se propositivo em busca da criação de Reservas Extrativistas e Terras Indígenas (ALLEGRETTI, 2002, p. 191) (Morais, 2016, p. 128).

Nas regiões do Juruá, Tarauacá e Envira, a organização dos trabalhadores também contou com o apoio de ordens religiosas católicas, especialmente os irmãos Maristas, que por meio de sua atuação nas áreas educacional e de juventude, contribuíram significativamente para a organização dos trabalhadores urbanos, principalmente os servidores públicos ligados à educação e aos trabalhadores rurais. Esse movimento deu origem à organização do Partido Comunista do Brasil (PcdoB), que passou a ter forte atuação nos municípios da região.

Por seu turno, a organização dos trabalhadores urbanos foi impulsionada pela própria atuação do poder público, que se tornou o principal empregador do estado. Essa ação foi uma das formas de minimizar o impacto da destruição do modo de vida tradicional, e manter minimamente o equilíbrio político e o poder dos grupos dirigentes locais. Com a ampliação do número de servidores públicos e das condições inadequadas de vida, agravadas pela crise econômica do país, as lideranças dos trabalhadores conseguiram ampliar a sua base de atuação.

Campos (2004), afirma que a atividade econômica urbana no Acre foi sustentada pela ampliação da base de servidores públicos e de uma incipiente indústria da construção civil.

No entanto, a mais eficiente expansão do trabalho assalariado no Acre se deu a partir do crescimento da instituição do Estado, que na década de 80 já era o maior empregador do Acre. Na verdade, desde sua organização territorial, em meados da década de 70 a expansão do trabalho assalariado no Acre ocorreu principalmente a partir do emprego nas instituições do Estado. Este processo de assalariamento se deu tanto a partir do ingresso na administração pública como servidor quanto através das

empresas que implantavam os projetos e programas das instituições do Estado, destacando-se entre elas o setor da construção civil (Campos, 2004, p. 154).

Essa situação também foi pontada por Melo (2010), ao identificar o alto grau de dependência da população em relação ao poder público, em suas diferentes esferas. Em 2020, segundo o Tribunal de Contas do Estado do Acre – TCE/AC, aproximadamente 43% dos postos de trabalho formais estavam vinculados à administração pública (Acre, 2022).

Todo esse contexto impactou na formação dos grupos políticos do Acre. O movimento de oposição ao modelo econômico e ao poder político local reuniu-se pela primeira vez em 1990, por meio de uma aliança eleitoral, formada pelo PT, Pcdob e pelo PSB, dando origem à Frente Popular do Acre (FPA), inspirada da Frente Brasil Popular, que em 1989, levou Luiz Inácio Lula da Silva ao 2º turno nas primeiras eleições presidenciais após a redemocratização do país (Morais, 2016).

A FPA, em sua primeira participação nas eleições para governador, conseguiu se consolidar como uma alternativa de poder, rompendo com a bipolaridade entre o PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro, atual MDB e a antiga ARENA - Aliança Renovadora Nacional, depois PDS – Partido Democrático Social, atual PP – Partido Progressista que se revezavam no poder à frente da máquina do Estado.

Na eleição de 1990 foi formada a FPA e a coligação Renovação Democrática do Acre-RDA. A FPA congregava o PCB, o PC do B, o PDT, o PPS, o PSB, o PT e o PV, enquanto que a coligação da RDA, era constituída pelo PL, PTB, PDC, PTR e PRN. A campanha eleitoral da FPA, em 1990, centrou-se em dois eixos: um na discussão dos problemas socioambientais provocados pelo modelo desenvolvimentista vigente, na qual eram apresentadas “alternativas econômicas para a crise do extrativismo” por meio do “desenvolvimento sustentável”; o outro eixo no “acreanismo” e/ou nas questões relacionadas à insatisfação do “povo acreano” diante do modelo administrativo que vigorou no Acre durante a maior parte de sua história, o “Território Federal” e/ou a nomeação de administradores “de fora” para “mandar no Acre” (Morais, 2016, p. 184).

Apresentando um discurso pautado no desenvolvimento sustentável da região, na renovação política, na modernização das práticas de gestão e na inclusão social, a FPA conseguiu mobilizar setores da classe média, juventude e movimentos sociais, especialmente em Rio Branco, onde conseguiu eleger o prefeito em 1992, colocando-se no debate político acreano como uma alternativa real de poder.

Nas eleições de 1994, a disputa eleitoral no segundo turno ficou entre o PP e o PMDB, ficando a FPA fora do pleito por uma pequena diferença. Foi eleito governador Orleir Messias Cameli, do então PDS. Orleir Cameli (1995-1998), assumiu o estado diante de um quadro catastrófico de desenvolvimento econômico, social e institucional. Contraditoriamente, seu antecessor, Romildo Magalhães, pertencia ao mesmo grupo político e assumira o governo

estadual após o assassinato de Edmundo Pinto, ocorrido em maio de 1992, na cidade de São Paulo, às vésperas de prestar depoimento sobre casos de corrupção envolvendo figuras importantes da política local e nacional.

Com isso, o início do governo de Orleir Cameli, em 1995, foi marcado por três meses de atraso no pagamento dos servidores públicos, principal vetor de aquecimento do comércio e da economia local. O quadro institucional caótico, refletido na precarização dos serviços de saúde, educação e segurança, todos severamente sucateados.

O governo Orleir Cameli assumiu o poder com o discurso de combate à corrupção e de promoção de investimentos destinados à integração terrestre dos municípios do Acre e à modernização da economia. Nesse contexto, apostou-se na criação de um ambiente estável que permitisse à iniciativa privada possa empreender e desenvolver negócios voltados ao progresso do território acreano. A construção desse ambiente passava, sobretudo, por investimentos em infraestrutura, sobretudo em estradas e energia (Acre, 1995).

Nesse sentido, destaca-se a Lei nº 1.162, de 27 de outubro de 1995, que estabeleceu o Plano Plurianual (PPA) para o quadriênio 1996-1999, apresentando como objetivo central do desenvolvimento social a seguinte premissa:

[...] elevação dos padrões de consumo e bem-estar, a melhoria da qualidade de vida dos acreanos e a redução das desigualdades sociais. Torna-se imprescindível aumentar o nível socioeconômico e cultural da população dos extratos inferiores, para garantir uma melhor inserção no processo de ocupação, assim como, aumentar de maneira geral, o nível de qualificação dos recursos humanos locais (Acre, 1995, p. 4).

A perspectiva declarada no PPA, elaborada em 1995, indicava uma matriz de princípios para a gestão e o desenvolvimento social e econômico com foco na geração de riquezas. Não obstante, não enfrentava o quadro de exclusão e pobreza que afetava grande parte da população acreana. À frente do poder, esse grupo de caráter mais conservador reproduziu, em âmbito estadual, políticas de redução do tamanho do estado, privatização de empresas públicas, incentivo de políticas de desenvolvimento predatórios e adoção de um conceito de modernização que tinha como pressuposto a negação da cultura local e a valorização dos valores externos aos cultivados pelas populações tradicionais.

O final de governo Orleir Cameli foi catastrófico, pois repetiu os descompassos de seu antecessor. A estratégia de fomentar o desenvolvimento do Acre a partir da iniciativa privada demonstrou-se inócua. Os investimentos públicos concentraram-se em obras de infraestrutura da principal estrada que interliga os municípios acreanos, cuja conclusão não foi alcançada, a rodovia BR 364. A administração pública manteve-se inoperante, ampliando o desmantelamento da máquina estatal. Assim como o governo anterior, a gestão terminou com

dois meses de salários atrasados, além do 13º salário, colocando o estado em uma profunda recessão econômica (Morais, 2024; Melo, 2010).

Machado (2003), ao analisar quadro da administração estadual do Acre no início de 1999, enfatiza a incapacidade do estado de fazer funcionar a máquina pública. O governo não conseguia realizar um processo de fiscalização e de arrecadação de tributos elementar, que resultou na baixa arrecadação de ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, além de índices elevados de inadimplência e sonegação fiscal.

Ao deixar de aplicar os procedimentos elementares de arrecadação previstos na legislação tributária, o orçamento acreano era composto, em sua maioria, por transferência e repasses federais, que representavam cerca de 90% das receitas do estado.

No tocante à dívida de curto prazo, o mais grave, pelo potencial explosivo, eram os salários atrasados do funcionalismo. No início de 1999, os funcionários da administração direta não haviam recebido os salários de dezembro do ano anterior nem tampouco o décimo terceiro. Os funcionários de alguns órgãos da administração indireta estavam havia quatro ou cinco meses sem receber. Havia vários anos não se pagava o terço constitucional de férias dos servidores, totalizando uma dívida equivalente a uma folha de pagamento.

As dívidas com fornecedores/prestadores de serviços giravam em torno de 150 milhões de reais, representando 25% do orçamento anual de cerca de 600 milhões.

Para completar o quadro, é importante destacar que os precatórios judiciais não pagos equivaliam a 7% do orçamento e o banco estadual estava em processo de liquidação. (Machado, 2003, p. 70).

Diante desse quadro, formou-se uma aliança de partidos liderados pelo PT – Partido dos Trabalhadores e pelos PSDB – Partido da Social-Democracia Brasileira, que, embora fossem os principais antagonistas em nível nacional, uniram-se, em âmbito regional, na liderança da Frente Popular, com o objetivo de assegurar a reconstrução do estado do Acre (Morais, 2024).

Após uma gestão bem avaliada pela população à frente da Prefeitura de Rio Branco, Jorge Viana foi eleito governador do estado no primeiro turno das eleições de 1998 e iniciou um período de 20 anos de mandatos da Frente Popular do Acre (FPA) no governo do estado. Essa coligação política fundada sob o espectro da esquerda (PT, PC do B, PSB, PDT e PV) foi sendo gradativamente ampliada rumo ao centro e à direita, com o ingresso de partidos como Partido Progressista (PP), Partido Liberal (PL), Partido da Mobilização Nacional (PMN), Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB), Partido Republicano Brasileiro (PRB), Partido da Social Democracia Cristã (PSDC), Partido Trabalhista do Brasil (PT do B), Partido Humanista da Solidariedade (PHS), Partido Republicano Progressista (PRP) e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) (Morais, 2024, p. 96).

Essa aliança política permaneceu no comando do governo estadual por duas décadas ininterruptas, um feito inédito na história política do Acre e raro no cenário nacional. Jorge Viana governou de 1999 a 2006; Arnóbio Marques, de 2007 a 2010; e Tião Viana, irmão de Jorge Viana, de 2011 a 2018. Embora esse longo período de hegemonia teoricamente

proporcionasse condições favoráveis à implementação de transformações estruturais, houve a concretização de políticas contraditórias em relação à efetivação do direito à educação.

Ao mesmo tempo em que se observou um esforço pela democratização do acesso e pela melhoria das condições de oferta, o que permitiu a inclusão de contingentes da população que tiveram historicamente o direito à educação negado, ocorreu a adoção de práticas gerenciais características da Nova Gestão Pública (NGP), especialmente a centralidade da avaliação externa como eixo orientador das políticas educacionais. Essas práticas tinham como foco o aumento da racionalidade administrativa e da eficiência da gestão, promovendo, assim, a otimização dos recursos financeiros.

Essa lógica, embora discursasse em favor da democratização da educação, da melhoria da qualidade da aprendizagem e da redução das desigualdades educacionais, acabou por acentuar tais desigualdades. Isso porque se baseava, prioritariamente, em uma ideia meritocrática, que introduziu nas relações escolares a performatividade nas avaliações externas como elemento orientativo para o planejamento, em detrimento da formação integral dos estudantes e de suas condições sociais.

4.2 REFORMA DO ESTADO NO ACRE E AMPLIAÇÃO DA CAPACIDADE ESTATAL

Antes de adentrar propriamente na análise das políticas educacionais, no movimento de análise dos documentos, verificou-se a necessidade de apresentar o modelo de governança estabelecido pelos governos da Frente Popular do Acre. Nos Planos Plurianuais das cinco gestões analisadas, há referências, no diagnóstico, que embasam a definição das diretrizes orçamentárias, do ponto de partida desses governos e da forma como o estado do Acre se organizou para enfrentar os desafios postos.

Melo (2010) destaca que o debate sobre a governança do estado do Acre e o desenvolvimento sustentável são temas recorrentes nos documentos de planejamento, os quais orientaram o processo de formulação das políticas de reforma do aparato estatal do Acre.

Na análise e avaliação das políticas desenvolvidas pelo estado, é necessário considerar o que Höfling (2001) denominou “questões de fundo”, as quais influenciam as escolhas sobre quais políticas serão desenvolvidas e quem será beneficiado pela ação estatal em determinado período e contexto histórico. A autora define políticas públicas como o estado em ação, por meio de programas e ações voltados a determinados segmentos da sociedade.

As políticas públicas são aqui compreendidas como as de *responsabilidade* do Estado – quanto à implementação e manutenção a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada. Neste sentido, políticas públicas não podem ser reduzidas a políticas estatais (Höfling, 2001, p. 31).

As políticas sociais relacionam-se com a proteção social desenvolvida pelo estado, voltada para a redistribuição de bens sociais, com o objetivo de atenuar as desigualdades estruturais da sociedade, especialmente em relação aos setores mais vulneráveis da população. Essas políticas “assumem ‘feições’ diferentes em diferentes sociedades e diferentes concepções de Estado” (Höfling, 2001, p. 32). Tanto as políticas públicas quanto as políticas sociais são influenciadas pela concepção de Estado, pela visão de proteção social e pelo projeto político que conduz as ações estatais.

Essas políticas não são geradas de forma espontânea. Ao contrário, são resultantes de disputas e tensões presentes na sociedade. Logo:

As ações empreendidas pelo Estado não se implementam automaticamente, têm movimento, têm contradições e podem gerar resultados diferentes dos esperados. Especialmente por se voltar para e dizer respeito a grupos diferentes, o impacto das políticas sociais implementadas pelo Estado capitalista sofrem o efeito de interesses diferentes expressos nas relações sociais de poder (Höfling, 2001, p. 35).

As políticas públicas, tanto as relativas à organização administrativa como as de natureza social, foram fortemente influenciadas por uma lógica que Dardot e Laval (2016) descrevem como conservadora e neoliberal. Reformas em todas as dimensões do Estado foram produzidas em diversas partes do mundo, tendo como centralidade o desmantelamento do Estado de Bem-Estar Social, considerado “ingerível”, e a introdução de uma política monetarista, que defendia o equilíbrio fiscal, a desregulamentação dos setores produtivos, a redução dos gastos sociais e a diminuição da influência das organizações dos trabalhadores sobre os governos.

Assim, o conceito de governança está vinculado ao movimento de reestruturação do sistema capitalista e à agenda de reforma do Estado, empreendida na década de 1990. Essa agenda, centrada na estabilização econômica, canalizava os recursos públicos para atender aos interesses dos grupos hegemônicos da sociedade brasileira, promovendo, com isso, a redução dos investimentos em políticas públicas voltadas para a garantia dos direitos sociais e à redução das desigualdades.

Diniz (1995) discute que o debate sobre a governança do Estado teve, nos organismos internacionais como o Banco Mundial (BIRD) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), atores centrais na discussão sobre o que seria *good governance* ou *good government*. A capacidade de

governo passou a ser avaliada não apenas pelos resultados entregues à sociedade, mas também pela forma como o poder é exercido.

O Banco Mundial (BIRD) publicou, em 1992, o relatório *Governance and development*. Nele, a boa governança é compreendida como fundamental para o desenvolvimento de políticas públicas capazes de promover o crescimento sustentável com equidade. A gestão pública deveria estar alicerçada na eficiência, previsibilidade e transparência. O relatório observa que, por vezes os resultados dos projetos financiados pelo Banco eram por vezes comprometidos, devido à má qualidade da ação governamental.

O diagnóstico apresentado nesse documento aponta que a ineficiência da ação governamental era caracterizada por fatores como a não aplicação da legislação relacionada aos projetos, atrasos na implementação das ações, deficiência no monitoramento dos processos e resultados, distorção nas escolhas de prioridades orçamentárias e ausência de participação dos beneficiários na construção e avaliação das políticas. Esses elementos comprometiam a efetivação e a continuidade das políticas.

A boa governança, segundo o documento, dependeria da adoção de iniciativas que promovessem a responsabilização dos agentes públicos e das instituições, a produção de informações gerenciais confiáveis para a tomada de decisões, a gestão de recursos mais eficientes e a prestação de contas dos resultados dos serviços públicos.

O relatório indica quatro áreas essenciais para a promoção da governança: “gestão do setor público, responsabilização, estrutura legal para o desenvolvimento, e informação e transparência” (BIRD, 1992, p. 2). O documento adverte que a ausência desses pressupostos comprometeria o financiamento e o apoio do Banco aos projetos submetidos pelos governos solicitantes, por não haver garantias de obtenção de resultados sustentáveis.

Esta visão é criticada por Diniz (1995), que defende que a gestão do Estado, em regimes democráticos, deve estar a serviço de interesse coletivo. A autora ressalta que, no contexto da globalização e das reformas do Estado, as demandas de setores da sociedade com menor poder de influência foram silenciadas, dando-se destaque para os interesses dos grupos com maior poder econômico e político, resultando assim, em uma privatização do Estado aos interesses desses setores.

Segundo analisa Diniz (1995):

Cabe ressaltar que a garantia da autonomia estatal em face de pressões clientelistas ou particularistas depende, em grande parte, do exercício da capacidade de coordenação e de liderança do Estado. Sem esta supervisão, o que tende a predominar é a dinâmica de soluções inspiradas na racionalidade de curto prazo ou na maximização de ganhos individuais. A desprivatização do setor público, evitando sua captura por interesses

privados, requer o reforço da autonomia do Estado, sem, porém, eliminar o jogo democrático. Ao contrário, é sob condições de ausência de coordenação que a extensão da participação pode ameaçar a eficiência das políticas estatais (Diniz, 1995, p. 403).

Nesse sentido, Diniz (1995) afirma que a governança tem três dimensões fundamentais:

- a) capacidade de comando e de direção do Estado – essa dimensão assegura que os diversos setores do governo definam as suas estratégias a partir de diretrizes gerais, evitando a desarticulação e a realização de políticas contraditórias.
- b) capacidade de coordenação do Estado entre as distintas políticas e os diferentes interesses em jogo: tem como premissa a integração do governo. Os programas devem ser ajustados e focalizados em áreas definidas como prioritárias. A busca pela integração, segundo a Autora, busca compatibilizar diferentes visões sobre o papel do Estado, de forma a administrar os conflitos internos e pressões sobre a atuação estatal.
- c) capacidade de implementação: refere-se à capacidade de mobilização de recursos financeiros, políticos, técnicos e institucionais para a execução das ações planejadas. A autora destaca que esses recursos devem estar disponíveis e, caso não existam, é necessário criá-los. Além disso, devem estar associados à promoção do desenvolvimento do quadro de servidores. A capacidade de implementação requer ainda, o desenvolvimento de canais de diálogo com a sociedade, para que se possa estabelecer consensos tanto na definição das estratégias quanto na concretização das ações.

Esse debate sobre a capacidade do Estado em formular e desenvolver políticas públicas tornou-se relevante nesta pesquisa, pois o diagnóstico apresentado nos Planos Plurianuais das cinco gestões tem como ponto de partida a afirmação de que a capacidade estatal do Governo do estado do Acre teria sido aniquilada pelas gestões anteriores.

Souza (2016, p. 51) apresenta o conceito de capacidade estatal a partir do seguinte pressuposto:

De forma simplificada, pode-se definir capacidade estatal como o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las. Entre as capacidades estatais, a qualidade e a profissionalização da burocracia são algumas das mais destacadas na literatura para predizer o que acontecerá com uma política pública.

O PPA de 2003, elaborado no início do segundo mandato de Jorge Viana Lei nº 1521/2003, apresenta uma avaliação do contexto vivenciado pela gestão no período de 1999 a 2002.

Por quase duas décadas o desenvolvimento econômico do Acre foi interrompido e a qualidade de vida do povo deteriorou-se continuamente. A principal razão disto foi uma sequência de governos sem um plano de desenvolvimento adequado e muitas vezes marcados pela corrupção. Sem apoio nas políticas públicas, enfrentando sozinho a exploração econômica e a devastação ambiental, o povo acreano viveu alguns dos piores momentos de sua história. A educação, a saúde, e todos os indicadores sociais desceram aos mais baixos níveis. A frágil infra-estrutura que existia foi praticamente destruída. Os setores produtivos, sem incentivo e abandonados à própria sorte, mergulharam em profunda crise. As instituições públicas tornaram-se cada vez mais incapazes de prestar serviços de boa qualidade e atender minimamente às demandas da sociedade (Acre, 2003, p. 5).

Diante das circunstâncias encontradas, a prioridade da nova gestão foi realizar uma reforma administrativa, tendo como eixos: a organização do estado para a promoção do desenvolvimento com foco na sustentabilidade ambiental, promoção dos direitos sociais, ampliação da democracia e o fortalecimento da participação social. Durante o período de estudo, verificou-se que a metodologia de planejamento estratégico ganhou centralidade, introduzindo na gestão estadual conceitos como eficiência, *accountability* e controle das políticas de gestão, que se tornaram elementos norteadores para o resgate do serviço público e para ações de valorização dos servidores.

Damasceno (2010), ao analisar o início dos governos do PT no Acre, enfatiza o processo de reorganização da máquina pública e o fortalecimento da capacidade estatal para a implementação do projeto de governo.

O primeiro mandato de 1999 a 2002 foi um período considerado por Jorge Viana, de “arrumação da casa”, ou seja, regularização dos salários atrasados do servidor público, formação e capacitação dos servidores, reforma e adequação dos prédios públicos, modernização da gestão, negociação das dívidas etc. Essas ações, principalmente o pagamento sem atraso de todos os servidores públicos, até o último dia 30 de cada mês, contribuíram, de fato, para aumentar o capital político do governo, elevando sua popularidade e, assim, criando um clima favorável de aceitação por parte da sociedade às reformas e políticas do projeto de governo a ser implementado (Damasceno, 2010, p. 49).

A reforma realizada não se limitou à reorganização dos órgãos da administração. Os governos do Estado do Acre, no período de 1999 a 2018, assumiram parte destas orientações na organização da máquina administrativa, bem como no planejamento e na execução das políticas públicas. A adoção dessas diretrizes passou por um processo de adaptação às singularidades do estado do Acre e ao projeto político dos governos, que tinham, em sua matriz ideológica, uma concepção de Estado, como provedor de direitos e fomentador do desenvolvimento econômico, com uma perspectiva mais inclusiva e voltada à melhor distribuição de renda.

Melo destaca que, no Acre, a reforma do aparato estatal, buscou promover um modelo de governança para a implementação das políticas públicas alicerçado nos seguintes pilares:

“desenvolvimento sustentável; reforma, modernização e descentralização das estruturas administrativas do Estado e apelo à democracia participativa, via promoção do empoderamento da comunidade” (Melo, 2010, p. 59). Esses pilares ressaltam o papel que a gestão pública deveria desempenhar na promoção de políticas de desenvolvimento e inclusão social.

No PPA para o quadriênio 2000-2003, produzido no governo de Jorge Viana, observa-se que a organização administrativa do aparato governamental era considerada uma das condições para que a gestão estadual pudesse alavancar projetos de desenvolvimento econômico e social.

A difícil situação financeira que foi imposta ao poder público estadual implicará em algumas restrições e dificuldades para a implantação das políticas sociais. A essa questão, acrescesse também a existência de uma estrutura administrativa que fora submetida a um processo de desmonte e de desorganização, e que se encontra com baixa capacidade de produzir ações de interesse comum. Porém, há um esforço prioritário a ser desenvolvido no sentido de dotar o Estado do Acre das condições necessárias para a satisfação das necessidades do conjunto da sociedade acreana. O Governo buscará a reconstrução do Estado enquanto ente indutor de um desenvolvimento econômico sustentado e equilibrado, e instrumento de eliminação das injustiças e desigualdades sociais. Trata-se, em suma, de erigir um novo modelo de Estado e de gestão de interesse público, fundado na generosidade, na solidariedade e na construção de uma vida cidadã, conferindo eficiência e eficácia à ação governamental (Acre, 1999, p. 8).

Dessa forma, foram incorporados aos discursos e às práticas de gestão estadual conceitos como eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas. Esses termos vêm associadas à ideia de progresso e modernização, palavras significativas em um contexto em que a negação de direitos e a precariedade dos serviços públicos eram marcas da atuação do governo estadual. No PPA de 2003, produzido para o quadriênio 2004-2007, durante o segundo mandato de Jorge Viana, essa posição é ratificada.

Dessa forma, quando o Governo do Estado apresentou um plano para o Acre, em 1999, colocou nele alguns sonhos históricos do povo acreano, reivindicações antigas, promessas nunca atendidas. Mas, além de renovar os sonhos, o que o plano fazia era mudar a maneira de sonhar. Ao invés de uma lista de promessas, apresentava uma análise da situação do Acre e definia objetivos ousados para uma grande mudança. Mais ainda: propunha que se adotasse um novo conceito de desenvolvimento, diferente da ideia de “progresso” que até então predominara. O novo desenvolvimento deveria ser sustentável, ou seja, deveria modernizar e dinamizar a economia e corrigir as injustiças sociais e, ao mesmo tempo, conservar a floresta e respeitar a cultura dos vários povos que compõem o povo acreano. Hoje, quatro anos depois, constatamos que o plano era essencialmente correto. Os novos rumos da economia e da sociedade mostraram perfeita sintonia com os sonhos e necessidades de nossa gente. Por isso, o Governo conta com amplo apoio popular e os avanços obtidos pelo Estado são reconhecidos pela maioria absoluta. Isso quer dizer que o governo realizou tudo o que havia planejado? Não. A maioria dos projetos alcançou os resultados previstos. Outros até ultrapassaram as expectativas. Mas alguns enfrentaram dificuldades inesperadas (falta de recursos financeiros ou até mesmo oposição política) e sofreram atraso. Em muitos setores, as principais realizações só puderam acontecer depois de dois anos “arrumando a casa”, ou seja, pagando dívidas e reconstruindo uma estrutura de

trabalho que estava nas piores condições possíveis. De todo modo, o Acre superou dificuldades, saneou suas finanças, reorganizou sua administração, recuperou sua infraestrutura. E agora está pronto para crescer. Pode iniciar um novo tempo, de prosperidade, pois estão assentadas as bases do desenvolvimento sustentável com o qual sonhávamos (Acre, 2003, p. 5-6).

Pode-se destacar que um dos pontos ressaltados em todos os PPAs analisados é o relacionamento com os servidores públicos. Desde o pagamento de salários atrasados, a melhoria dos espaços de trabalho, a constituição de planos de carreira que asseguravam recuperação do poder de compra dos salários, os investimentos em processos de formação inicial e continuada para o desenvolvimento de competências profissionais, são ações que dialogam com uma profissionalização do serviço público e com uma base política fundamental para a chegada e manutenção da FPA, no poder, pois as principais lideranças sindicais tinham filiação ou ligação política com os partidos que compunham esta aliança.

No balanço dos primeiros quatro anos de gestão, foi destacada a recuperação dos salários dos servidores públicos estaduais.

Foram elaborados planos de carreira para todas as categorias de servidores, corrigindo disfunções e melhorando salários. Com isso, a folha de pagamento que era um pouco mais de 21 milhões de reais em janeiro de 1999, chega no final do ano de 2002, a 35 milhões/mês (Acre, 2003, p. 105).

Esse período de “arrumação da casa”, desenvolvido nos governos de Jorge Viana (1999 a 2006), é apontado no PPA de 2007, elaborado durante o mandato de Binho Marques, como necessário e fundamental para a reconstituição da capacidade estatal, de modo que fosse possível propagar as políticas de desenvolvimento.

Este período foi fundamental para a reconstrução da identidade e esperança do povo acreano. Primeiro, colocando a casa em ordem, com o pagamento dos salários atrasados e capacitação dos servidores, reforma e adequação dos prédios públicos, modernização da gestão, negociação das dívidas: este era o período de preparação do Governo para voltar a ser o planejador e indutor do desenvolvimento regional (Acre, 2007, p. 11).

Os oito anos de gestão da Frente Popular do Acre tiveram como foco a recuperação da capacidade estatal para a formulação de objetivos de desenvolvimento e a promoção das condições necessárias para a implementação das políticas no território acreano. O Planejamento estratégico do governo de Binho Marques (2007 a 2010) expressa essa concepção de um governo que busca ser mais profissional e ter maior capacidade de fazer com que as políticas públicas cheguem às localidades mais distantes do Acre, conforme apresentado na figura a seguir:

FIGURA 1 – MAPA ESTRATÉGICO DO GOVERNO DO ESTADO DO ACRE PARA A GESTÃO 2007-2010



Fonte: Acre (2007, p. 16).

A definição da visão de futuro do “Acre como o melhor lugar para se viver na Amazônia”, segundo o PPA, remete a uma avaliação de ordem objetiva e subjetiva. Na perspectiva objetiva, trata-se de uma avaliação baseada em indicadores econômicos e sociais, que deveriam refletir a melhoria da qualidade de vida. Sob a dimensão subjetiva está o desafio de criar uma “...sensação de bem-estar e confiança da população, frutos de uma realidade em que a Sociedade e o Governo caminham juntos em busca do desenvolvimento com oportunidade para todos” (Acre, 2007, p. 14).

A visão de futuro expressa aquilo que se deseja construir como imagem de uma gestão e orienta a definição de metas, objetivos e programas estruturantes, que foi a opção adotada na gestão Binho Marques. Nessa lógica, foram definidos três objetivos estratégicos norteadores das decisões estratégicas:

- a) garantir serviços públicos básicos de qualidade para todos;
- b) fortalecer o setor privado para consolidar uma economia limpa, justa e competitiva em forte base florestal; e
- c) promover o empoderamento das comunidades (Acre, 2007, p. 14).

Ao analisar o mapa e os objetivos estratégicos da gestão 2007-2010, verifica-se uma preocupação em dar continuidade ao processo de modernização da administração estadual,

mantendo a melhoria da qualidade dos serviços públicos básicos, iniciada nos primeiros oito anos da FPA à frente do governo, sob uma perspectiva universalizante. Observa-se, ainda, a tentativa de promover processos de desenvolvimento baseados na sustentabilidade ambiental e na justiça social. Nesse documento, enfatiza-se a necessidade de uma maior participação social das comunidades no debate sobre as perspectivas de desenvolvimento.

A concepção de fortalecimento da participação social, frequentemente associada ao “jeito petista de governar” e ao Planejamento Participativo das décadas de 1980 e 1990, buscava conferir maior democraticidade à gestão pública ao envolver a população na elaboração e na avaliação das políticas. No entanto, sua efetividade deve ser relativizada, pois, na prática, muitos desses espaços se limitaram a funções consultivas, sem real poder decisório, preservando o controle do Executivo.

Ademais, a adesão ao discurso participativo por organismos como o Banco Mundial expõe uma incoerência, já que tais instituições, ao mesmo tempo que defendem o envolvimento social, promovem reformas neoliberais que reduzem o papel do Estado e submetem as políticas públicas a critérios fiscais, esvaziando, em muitos casos, o potencial transformador da participação.

A descentralização da execução das políticas é apontada como uma estratégia para a melhoria da eficiência e da eficácia das políticas governamentais, por envolver os níveis mais baixos da administração, possibilitando uma participação de técnicos e do público afetado pelas ações governamentais no processo de tomada de decisões. A população que participa desse processo de construção acaba por influenciar na destinação dos recursos e na qualidade dos serviços (BIRD, 1992).

Nessa perspectiva, o PPA de 2008 a 2012, indicava que o Governo do estado do Acre realizaria uma operação de crédito com o Banco Mundial (BIRD), com o objetivo de alavancar as políticas planejadas. As ações do governo teriam foco os territórios, especialmente aqueles localizados em áreas com baixa densidade demográfica, uma situação comum na região amazônica. Nesses territórios seriam desenvolvidas políticas que assegurassem a oferta de serviços básicos universais de saúde, educação, segurança alimentar e habitação.

As zonas com menor densidade foram denominadas de ZAPs.

As Zonas Prioritárias de Atendimento (ZAPs) são caracterizadas por agrupamentos de mais de 15 famílias dispersas em todo o território acreano, localizadas em regiões rural/florestal e urbana de alta vulnerabilidade ambiental e baixo capital humano. O Plano do Governo prevê atuação em aproximadamente 1.000 ZAPs, sendo 700 rural/florestal e 300 urbanas. Essas comunidades deverão necessariamente ter um Plano de Desenvolvimento Comunitário – PDC elaborado e gerido pelas próprias

comunidades. O Governo do Estado está buscando a parceria do Banco Mundial – BIRD para o desenvolvimento dessa ação (Acre, 2007, p. 14).

Essa forma de organização do território para o desenvolvimento das políticas públicas tem como objetivo garantir os direitos básicos às comunidades rurais, localizadas na floresta, nos rios, e em projetos de assentamento, como forma de conciliar as políticas de desenvolvimento econômico, baseadas nas atividades florestais e agroindustriais, com a promoção do que foi denominado de Florestania, a cidadania da floresta. Essa concepção deveria assegurar as condições para a melhoria da qualidade de vida das populações distantes dos núcleos urbanos.

Transformar o Acre no melhor lugar para se viver na Amazônia partia do objetivo de melhoria dos indicadores de desenvolvimento humano e econômico, por meio da garantia dos direitos básicos que deveriam ser universalizados. Nessa perspectiva, o PPA de 2008 a 2011, organizava-se em quatro eixos: ações emergenciais, ações emancipatórias, ações básicas e ações de desenvolvimento, estruturadas em projetos estratégicos.

Partindo destes eixos o Governo estruturou suas ações através de um conceito inovador na Gestão Pública Brasileira: Programas Estruturantes. Estes são os programas estratégicos concebidos pelo governo onde são alocados prioritariamente os recursos financeiros e dos quais se espera os maiores impactos para o benefício da sociedade. Estes programas representam, fundamentalmente, as principais diretrizes oriundas do planejamento estratégico governamental, tendo em vista o alcance da visão de futuro e dos objetivos estratégicos. Serão monitorados intensivamente visando acompanhar o cumprimento de suas metas. O Governo disporá de indicadores de eficiência, eficácia e efetividade que permitirão visualizar o alcance das políticas públicas (Acre, 2007, p. 15).

A organização do PPA em Programas Estruturantes, alinhados aos objetivos estratégicos com a definição dos recursos necessários, com resultados a serem entregues pelo governo à sociedade, implicou o fortalecimento dos processos de *accountability* na gestão estadual. Trata-se de um modelo de gestão que os recursos do orçamentários deveriam estar alocados em função dos resultados e da verificação da efetividade, eficácia e eficiência das ações.

No período de 2007 a 2010, foram introduzidas bonificações para os servidores, com base no alcance de resultados para a política setorial em que atuavam. Dessa forma, observa-se uma modificação na relação com os servidores públicos, que anteriormente mantinham uma relação coletiva com o governo, por meio dos sindicatos, e passam a ter uma atuação mais individualizada, em razão das avaliações a que seriam submetidos e das premiações recebidas.

A nova Gestão levará adiante esse processo de aprimoramento da gestão, com ênfase em programas de qualidade no serviço público, baseados em conceitos de gestão por competência e utilizando-se de ferramentas de avaliação de desempenho. Com isso, busca-se um serviço público cada vez mais profissional, descentralizado e com foco nas reais necessidades e prioridades da sociedade (Acre, 2007, p. 86).

Essa mudança no relacionamento com os servidores públicos e na forma de organização dos gastos do governo mantém uma relação com as propostas de modernização da gestão pública orientadas pelo Banco Mundial, conforme exposto no documento sobre Governança e desenvolvimento, de 1992.

A melhoria da gestão pública, segundo o Banco Mundial, estaria centrada em três aspectos:

- a) Gestão dos gastos públicos - consistiria na melhora do planejamento e do controle orçamentário.
- b) Reforma do serviço público: voltada para a redução de custos e a introdução de procedimentos e processos que aumentassem a eficiência e a eficácia na gestão das políticas públicas desenvolvidas.
- c) Reforma paraestatal: efetivada por meio de ações de racionalização do tamanho do Estado, com a privatização ou extinção de empresas estatais, e a criação de instrumentos legais para estimular o ambiente competitivo e assegurar os investimentos privados. (BIRD, 1992). No período do estudo, não foi observado processos de privatização de autarquias e serviços públicos, mas o estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada para a execução da gestão de empreendimentos financiados com recursos públicos.

No período analisado, não foram observados processos de privatização de autarquias ou de serviços públicos, mas sim o estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada para a gestão de empreendimentos financiados com recursos públicos.

Nas gestões de Jorge Viana e Binho Marques, foram firmados acordos de empréstimos como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD - Banco Mundial). Esses acordos de financiamento de projetos de desenvolvimento foram construídos não apenas sob a lógica de uma relação bancária, mas também com a adoção de orientações e mecanismos voltados ao aprimoramento da gestão pública por parte do contratante, no caso, o Governo do estado do Acre. Entre essas orientações, destacam-se a modernização da gestão e a introdução de mecanismos de responsabilização dos agentes públicos.

A responsabilização (*accountability*), na visão do Banco Mundial, parte do pressuposto de que os agentes públicos devem ser responsabilizados por suas ações. A eficiência da gestão pública não adviria apenas da priorização adequada das políticas e da destinação de orçamento para sua execução, mas também do estabelecimento de uma relação coerente entre os objetivos definidos e a implementação dessas políticas (BIRD, 1992).

A credibilidade da gestão frente a organismos internacionais possibilitou o acesso a linhas de financiamento, e as gestões estaduais souberam aproveitar o bom momento vivido pelo país que conseguiu ter no período do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a conciliação de estabilidade econômica, crescimento da economia, controle da inflação, melhoria dos salários e redução de desigualdades sociais. (Acre, 2007; 2011).

Esse contexto favoreceu a vitória de Tião Viana, irmão do ex-governador Jorge Viana, no primeiro turno das eleições de 2010, representando a quarta vitória consecutiva da Frente Popular do Acre. Contudo, o resultado, por uma diferença pequena de votos, 4.497 votos, ficou aquém do esperado e sinalizou a necessidade de ajustes no processo de governança do estado.

O discurso desenvolvido pelo governador Tião Viana pós-eleição foi de que as gestões anteriores privilegiaram muito a parte técnica e deixaram de lado o fazer político. Essa afirmação abriu espaço para a ocupação de espaços na gestão para grupos políticos de origem conservadora e crítica às medidas adotadas nas administrações anteriores.

Apesar disso, o processo de governança desenvolvido pelas três primeiras gestões da FPA é apontado no PPA de 2011, o primeiro da gestão de Tião Viana (2011 a 2018), instituído pela Lei nº 2.524 de 20 de dezembro de 2011, é apontado como um dos fatores de sucesso para a melhoria da capacidade estatal, evidenciada pela captação de recursos do orçamento público e por acordos de empréstimos com instituições financeiras nacionais e internacionais.

A leitura dos números revela que os avanços alcançados são surpreendentes colocando o Estado entre os mais competitivos e atrativos a investimentos públicos e privados da Região Norte. O Acre saiu de uma economia estagnada em 1998 para galgar altas taxas de crescimento econômico e níveis elevados de confiança e credibilidade junto ao Governo Federal, bancos e organismos multilaterais de financiamento interno e externo (Acre, 2011, p. 21).

Logo, o governo de Tião Viana, apresentou como objetivo estratégico, a seguinte visão de futuro:

Melhoria contínua e progressiva do padrão e qualidade de vida da população, com elevação da produtividade, do produto da economia e distribuição justa da riqueza produzida; numa situação de oferta regular e satisfatória de emprego, de inclusão e mobilidade social, de redução das desigualdades, de dignidade dos grupos abaixo da linha de pobreza; em que se reafirmam e se fortalecem a identidade do povo acreano, os valores da democracia e da conservação dos recursos ambientais, favorecendo o aprofundamento do desenvolvimento econômico e social sustentável (Acre, 2011, p. 22).

A análise do diagnóstico e da visão de futuro, apresentada no PPA 2012 a 2015, revela uma estreita relação entre a gestão estadual e o Governo Federal. No período de 2004 e 2010, o Brasil vivenciou uma combinação rara em sua história recente: crescimento econômico,

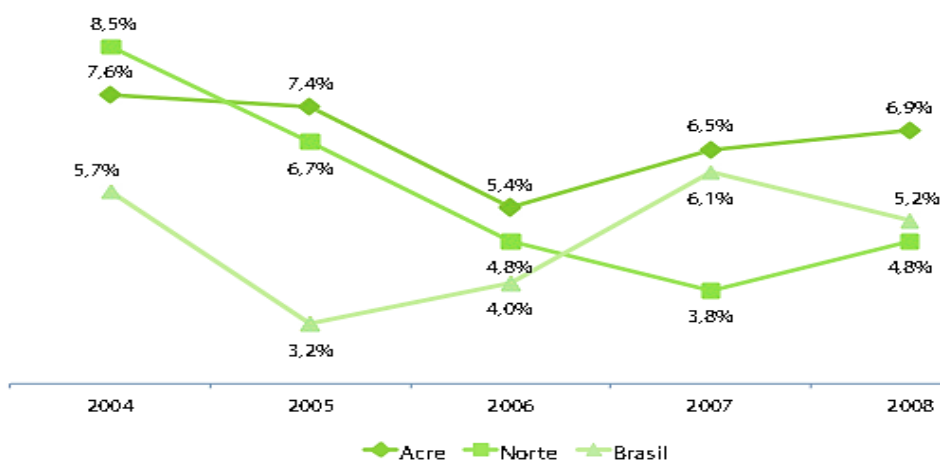
redução das desigualdades sociais, melhoria dos salários, controle da inflação e elevação do investimento público, fatores que impactaram diretamente os estados da federação.

No diagnóstico do PPA 2012 a 2015, destaca-se a melhoria da capacidade estatal, é evidenciada pelos resultados obtidos na melhoria dos indicadores sociais, como o IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) e o coeficiente de GINI, que faz a medição das desigualdades sociais. Esse processo de melhoria de indicadores vem acompanhado da ampliação da participação da iniciativa privada nas atividades econômicas do estado. Reconhece-se, ainda, o papel fundamental dos programas de transferência de renda no movimento da economia e na redução das desigualdades sociais.

A Figura 2 apresenta a comparação entre o crescimento do PIB do Brasil, da Região Norte e do Acre, no período de 2003 a 2008.

FIGURA 2 – TAXA DE CRESCIMENTO DO BRASIL, REGIÃO NORTE E ACRE, 2003 A 2008

Gráfico 1 - Taxa de Crescimento Real do PIB do Brasil, Região Norte e Acre, 2003 - 2008.



Fonte: IBGE/Contas Regionais; SEPLAN/AC/DEPAG.

Fonte: Acre (2011, p. 23).

Os resultados apresentados na Figura 2 seriam na visão do governo estadual, consequência da atuação estatal voltada à implementação do desenvolvimento sustentável, por meio da racionalização do uso dos recursos naturais, da implantação de projetos econômicos em parceria com a iniciativa privada, do equilíbrio das contas públicas e da melhoria da qualidade dos serviços públicos.

A manutenção do processo de crescimento econômico do Acre dependeria da continuidade dos investimentos em atividades de exploração racional dos recursos florestais,

mas exigiria também o fortalecimento da atividade industrial, com o aprimoramento das cadeias produtivas ligadas ao agronegócio e à expansão da indústria, sobretudo da construção civil, por meio de programas habitacionais e de melhoria da infraestrutura urbana.

Essas ações contariam com investimentos previstos para o quadriênio 2011 a 2014, na ordem de R\$4,72 bilhões, oriundos do Orçamento Geral da União e de operações de crédito junto ao BIRD, BNDES, CAIXA, BID e KfW (Banco de Desenvolvimento Alemão).

O PPA de 2012 a 2015 previu o fortalecimento dos mecanismos de gestão, com a implementação de ferramentas de monitoramento e avaliação. Verificar os impactos das políticas no território seria a estratégia orientadora do diálogo com a sociedade, de forma a combinar a efetividade das políticas nas dimensões social, definida como a entrega de benefícios e a satisfação das necessidades dos beneficiários e política como forma de se perceber a relação da sociedade com o governo.

O primeiro mandato de Tião Viana foi afetado pela conjuntura nacional. O crescimento econômico experimentado entre os anos de 2003 e 2010, sustentado por políticas de transferência de renda por meio dos programas sociais, controle da inflação, aumento real dos salários, investimentos públicos em infraestrutura desenvolvidos no âmbito do governo federal e que, repercutiram no estado do Acre, foi interrompido em função das alterações da conjuntura internacional. Destaca-se, sobretudo, a queda nos preços das commodities dos produtos agrícolas e de minérios, que constituíram parte substancial da pauta de exportação do país, que resultou entre outros fatores na deterioração das condições de sustentação das bases econômicas que sustentaram as políticas econômicas no período anterior.

As medidas adotadas pelo governo federal para o enfrentamento da crise afetaram negativamente a arrecadação nacional e com isso, o crescimento das transferências constitucionais para os entes diminuíram. Carvalho (2018) apresenta um cenário em que as renúncias fiscais da União saltaram de 140 bilhões de reais para 250 bilhões em 2014. No ano de 2011, registrou-se uma queda nas transferências constitucionais na ordem de 5,72% e na arrecadação estadual de 1,14% em relação ao ano de 2010.

Na Figura 3, observa-se que o orçamento do governo estadual do Acre teve redução nos anos de 2011 e 2013.

FIGURA 3 – EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO DO ESTADO DO ACRE 2005-2014

TABELA 1 - RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS CONSOLIDADAS* DO ESTADO DO ACRE - 2005-2014

(Em R\$ milhões)

Receitas	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Receitas (exceto intraorçamentárias)	3.071,35	3.321,89	3.315,23	3.916,61	4.898,38	4.667,87	4.401,03	5.213,48	4.943,09	5.395,80
Receitas correntes	2.682,49	2.899,74	3.084,73	3.305,76	3.743,85	3.669,79	3.838,77	4.002,82	4.260,42	4.720,35
Receita tributária	612,51	639,14	662,29	675,88	711,84	779,51	770,66	919,49	930,34	1.016,95
Receita de contribuições	84,36	105,90	126,71	116,77	169,93	160,95	142,37	133,64	134,98	150,12
Receita patrimonial	52,78	51,62	42,27	66,28	76,45	81,08	88,38	92,56	86,30	83,64
Receita agropecuária	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Receita industrial	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Receita de serviços	19,03	23,44	24,52	24,80	30,49	35,10	35,77	38,00	55,94	54,85
Transferências correntes	1.896,90	2.038,42	2.183,02	2.378,48	2.506,10	2.404,47	2.730,91	2.638,40	2.702,95	2.847,76
Outras receitas correntes	17,31	41,23	45,92	43,55	249,03	208,69	70,68	160,72	350,32	567,03
Receitas de capital	388,87	422,15	230,50	610,85	1.154,53	998,08	542,26	1.210,66	682,66	675,45
Operações de crédito	200,45	145,85	250,3	137,51	626,99	580,70	206,92	1.009,12	562,43	531,00
Alienação de bens	0,00	0,04	0,00	1,02	0,60	1,25	0,18	0,31	0,17	0,51
Amortizações de empréstimos	0,85	1,06	1,19	1,14	0,90	1,11	1,32	1,43	1,55	1,12
Transferências de capital	187,56	275,21	204,28	471,18	526,04	415,02	333,83	199,79	118,51	142,83
Outras receitas de capital	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

* Atualizadas pelo IGP-DI
Fonte: Secretaria de Estado da Fazenda - SEFAZ

Fonte: Acre (2015, p. 52).

Uma das consequências dessa queda na arrecadação foi a necessidade de o governo estadual realizar uma operação de crédito com o Banco Mundial para custear despesas de custeio, sobretudo a folha salarial de 2013, para qual não havia recursos para a sua cobertura. Esta operação de crédito teve como garantidor o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), que formulou o Programa de Apoio ao Investimento dos Estados e Distrito Federal (Proinveste), com o objetivo de aumentar a capacidade de investimento dos Estados e do Distrito Federal.

O Development Policy Loan – DPL (Empréstimo para Políticas de Desenvolvimento), no valor de US\$ 250 milhões, teve como garantidor o Governo Federal. Foi apontado como objetivo da operação “apoiar o Governo do Acre a fortalecer a gestão pública, aumentar a inclusão social e fortalecer a sustentabilidade ambiental” (BIRD, 2013, p. 2).

A contrapartida do governo estadual seria realizada a partir do desenvolvimento de reformas voltadas para o aumento da eficiência da gestão pública, com a adoção de ferramentas de monitoramento das políticas públicas, a ampliação da inclusão social, com foco nas políticas de melhoria da aprendizagem dos alunos das escolas públicas estadual e municipais e do desenvolvimento de políticas voltadas às mulheres em situação de vulnerabilidade social e vítimas de violência e o incentivo a atividades de crescimento econômico com base na sustentabilidade ambiental. Em momento posterior desta pesquisa, serão analisadas as ações do DPL à política educacional.

A justificativa apresentada para essa operação de crédito foi justamente a deterioração fiscal do estado do Acre, decorrente da queda de arrecadação estadual e federal, que resultou em uma perda de R\$ 281 milhões apenas em transferências constitucionais (BIRD, 2013). Esses resultados mantêm relação com as medidas de enfrentamento da crise econômica adotadas pelo Governo Federal.

O governo de Dilma Rousseff adotou uma agenda que buscou preservar as conquistas do governo anterior, porém incorporou, à sua agenda econômica, pautas defendidas por entidades patronais, especialmente a FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo), que propugnava o aumento da competitividade da indústria nacional como estratégia para substituir importações e ampliar exportações.

A adoção da agenda da FIESP foi implementada pelo novo governo, que passou a adotar uma política fiscal que limitava o crescimento das despesas públicas em relação ao PIB, com forte impacto no serviço público a partir dos impedimentos de: novas contratações de pessoal e aumentos reais para os servidores públicos.

Nesse contexto, a defesa da redução de juros e da desvalorização do real veio associada à defesa de um ajuste fiscal que ajudasse a controlar a demanda doméstica e os preços. Em outras palavras, a mudança envolveria substituir uma política fiscal expansionista (crescimento de gastos e investimentos públicos) e uma política monetária contracionista (juros altos) por uma política fiscal contracionista (cortes de gastos e investimentos públicos) e uma política monetária mais frouxa (juros mais baixos), que facilitasse a desvalorização da moeda (Carvalho, 2018, p. 51).

Considerando a proposta de aumento da competitividade da indústria nacional, o governo atendeu parcialmente essa agenda, sobretudo por meio da adoção de medidas como a desvalorização do real para baratear as exportações, a redução da taxa de juros, o corte dos gastos públicos e redução de impostos para a atividade industrial, redução do ritmo de crescimento do salário-mínimo e dos salários dos trabalhadores da indústria. Mesmo com a adoção dessas medidas, a atividade industrial do país, reduziu a capacidade instalada.

Como consequência adicional da crise internacional, houve uma aceleração dos índices de inflação, o que levou o Banco Central a iniciar uma elevação da taxa de juros, encerrando o ano de 2014 em 11,75%. Tal medida contribuiu para um arrefecimento ainda maior no ritmo de crescimento da atividade econômica.

O governo Dilma Rousseff realizou um ajuste fiscal durante os primeiros quatro anos de mandato, que demonstrou ser ineficaz para reativar a atividade econômica. A dívida pública por conta da elevação da taxa de juros adotada no país aumentou e os investimentos públicos ficaram estagnados. Enquanto no período anterior de 2006 e 2010, o investimento do Estado

em projetos de infraestrutura cresceram 27,6%, no período de 2011 e 2014, o aumento foi de 1% (Carvalho, 2018).

Como parte dessa agenda, o novo governo ampliou as desonerações de impostos para empresários, na tentativa de estimular os investimentos privados e a manutenção dos empregos. No entanto, a estratégia não surtiu o efeito esperado, pois os setores favorecidos congelaram seus investimentos, priorizando a manutenção e a ampliação de suas margens de lucros. “De fato, a maior parte das desonerações fiscais concedidas parece ter servido como política de transferência de renda para os mais ricos, contribuindo também para deteriorar sobremaneira as contas públicas” (Carvalho, 2018, p. 69).

A política de desoneração de impostos demonstrou não ter alcançado a efetividade esperada, provocando a deterioração dos serviços públicos em decorrência da queda na arrecadação de impostos e sem gerar a dinamização dos setores favorecidos. Essa redução na arrecadação de impostos acarretou uma redução no resultado primário do governo, como afirma Carvalho (2018, p. 84):

O que causou a redução do resultado primário no governo Dilma foi, na verdade, o aumento das despesas com subsídios e o crescimento menor das receitas. Os subsídios foram a rubrica que mais cresceu entre as despesas primárias no período: mais precisamente, 20,7% ao ano entre 2010 e 2014. Aí inclui-se a injeção de recursos no Minha Casa Minha Vida e o subsídio implícito nos empréstimos do BNDES.

O cenário interno tornou-se mais complexo para a presidenta Dilma, que além dos problemas de ordem econômica, teve que enfrentar desafios oriundos de uma crise política iniciada em 2013, com as chamadas manifestações de junho. Essas mobilizações reuniram um contingente considerável da população, com uma pauta que, inicialmente a propugnava a melhoria dos serviços públicos, mas que foi posteriormente capturada por setores da ultradireita brasileira, os quais perceberam a oportunidade de criar um ambiente antigoverno, especialmente voltado ao Partido dos Trabalhadores. (Anderson, 2020).

A crise política foi agravada com a Operação Lava Jato, que atingiu em cheio o sistema político brasileiro. Com o apoio das grandes empresas de comunicação do país, conseguiu-se carimbar no Partido dos Trabalhadores o histórico e a responsabilidade pela corrupção no país.

Com isso, as atividades da operação impactaram setores importantes da economia do Brasil, com a indústria da construção civil, que tem um alto poder de empregabilidade, principalmente a de mão de obra com menos qualificação e o setor de petrolífero, especialmente a Petrobras, que estava no centro das investigações de corrupção. A estatal chegou a responder por cerca de 10% do Produto Interno Bruto Brasileiro (PIB).

A reeleição da presidenta Dilma, em 2014, ocorreu em um cenário de profunda radicalização e polarização do eleitorado. Sua vitória no segundo turno registrou a menor diferença após a redemocratização do país. No Acre, Tião Viana reelege-se também no segundo turno, com 51,29% dos votos válidos. Além do contexto nacional, somava-se o desgaste da permanência do mesmo grupo político há 16 anos.

Observa-se que os resultados alardeados nos PPAs do governo estadual durante as gestões dos governos do PT, não conseguiram captar uma insatisfação de uma parte crescente da população, bem como a perda de apoio entre segmentos estratégicos, como o funcionalismo público e as camadas mais pobres, beneficiárias dos programas de transferência de renda, gerando assim, um descompasso entre o discurso oficial e a percepção da população sobre as ações governamentais.

O segundo mandato de Tião Viana, iniciou-se sob diversas dificuldades, tanto internas quanto externas. No âmbito local, destacava-se o desafio de recuperar o prestígio político, abalado pelo resultado eleitoral de 2014, e pelas dificuldades de manutenção do equilíbrio das contas públicas, que começavam a prejudicar a continuidade dos projetos de investimentos. O Plano Governança e Economia Sustentável 2016 a 2019, denominação do PPA desse quadriênio, Lei nº 3.100 de 2015, passou a focar na atividade econômica como principal estratégia para a melhoria da qualidade de vida, conforme demonstra a visão de futuro expressa na formulação a seguir:

Melhoria contínua e progressiva da qualidade de vida da população, com expansão e justa distribuição do produto da economia, numa condição de proteção e conservação dos recursos naturais, facultando iguais oportunidades de trabalho, emprego e moradia digna para todos, proporcionando redução das desigualdades sociais e fortalecimento da identidade do povo acreano e dos valores da democracia de modo a favorecer o aprofundamento do desenvolvimento sustentável e diversificado (Acre, 2015, p. 20).

Da mesma forma, os oito objetivos estratégicos formulados evidenciam, em seis deles, a opção econômica como foco da atuação do Governo do estado do Acre, enquanto a oferta de direitos básicos como: habitação, saúde, educação e segurança, está presente em dois. Os objetivos estratégicos formulados foram:

- 1 Expressivo salto no desenvolvimento econômico, associando crescimento da economia, desenvolvimento humano, valorização da cultura própria e conservação dos recursos ambientais;
- 2 Construir uma nova economia, diversificada e sustentável, pelo uso econômico da floresta, do solo já desflorestado, da água, da beleza cênica, do patrimônio arqueológico, da cultura própria e identidade, com o propósito de expandir a geração de emprego e renda;
- 3 Ampliar significativamente a participação da indústria no valor adicionado da economia, por meio de eficaz política industrial;
- 4 Prover habitação para as famílias desprovidas de moradia digna;

- 5 Consolidação da economia de base florestal, ambientalmente sustentável, competitiva, de alta rentabilidade e que faça a justa distribuição da renda;
- 6 Assegurar o suprimento de matérias-primas agrícolas à indústria e a melhoria do abastecimento interno de alimentos, sem aumento do desmatamento;
- 7 Garantia de educação, saúde, segurança e outros serviços básicos de qualidade para todos;
- 8 Ampliar a emancipação econômica das comunidades locais pela sua integração ao processo e resultados do desenvolvimento (Acre, 2015, p. 20).

Essa opção, com ênfase na economia, desconsiderou o ambiente nacional, em ebulição por conta da crise econômica e política. Destaca-se que, em 2015, houve um aumento do desemprego: o Brasil apresentava um índice de 6,2% em 2014, que passou para 9% em 2015, o que impactou fortemente o consumo das famílias, retornando ao patamar de 2003 (Carvalho, 2018).

Com isso, surgiram enormes dificuldades para a presidenta Dilma, porque, além dos problemas econômicos, houve a necessidade de enfrentar uma crise política, capitaneada por setores da direita brasileira e por partidos políticos que compunham a “base de sustentação” do governo, os quais colocaram os interesses de sobrevivência eleitoral acima dos interesses do país.

Além disso, foi necessário lidar com setores beneficiados pelas desonerações fiscais, que passaram a exigir maiores incentivos para ampliar suas margens de lucro. Com a acusação de descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), iniciou-se um processo de impedimento da presidenta da república, a qual abriu caminho para a retomada de uma agenda de desenvolvimento pautada no ideário neoliberal.

Vale destacar, ainda, que Michel Temer, vice-presidente da República, realizou uma articulação a partir do seu partido, o MDB (Movimento Democrático Brasileiro), que implodiu a frágil aliança que elegeu a presidenta Dilma Rousseff no segundo turno de 2014. Essa articulação abriu espaço para a interrupção da jovem democracia brasileira, a partir de um processo de impeachment que não apontou o crime de responsabilidade supostamente cometido pela presidenta. A acusação consistia na execução de mecanismos que afrontariam a LRF, os quais, no entanto, haviam sido utilizados por todos os governos anteriores. Assim, o Congresso Nacional protagonizou um golpe jurídico-parlamentar que retirou do poder uma presidenta eleita, motivado por sua baixa popularidade. (Carvalho, 2018).

À vista disso, Anderson afirma que:

Temer já havia abandonado Dilma meses antes e vinha preparando o terreno com um programa econômico que deixava claro que, caso assumisse, o país estaria em boas mãos. O pacote consistia em um plano de estabilização convencional, incluindo privatizações, reforma previdenciária, suspensão de gastos em saúde e educação que eram obrigatórios segundo a Constituição, previdenciária, suspensão de gastos em

saúde e educação que eram obrigatórios segundo a Constituição, e mesclando essas medidas com promessas de assistência aos mais pobres. Com o apoio de três quintos dos parlamentares, Temer não teve nenhuma dificuldade para montar um governo de coalizão reunindo PMDB, PP, PSDB e uma gama heterogênea de partidos menores, o que lhe rendeu um poder muito maior do que o de Dilma para aprovar suas propostas e melhorar os indicadores econômicos que interessassem ao mercado financeiro, quaisquer que fossem os custos para os mais carentes. Mesmo assim, uma conjuntura global adversa e uma taxa de investimento persistentemente baixa desde o fim da ditadura fazem com que seja difícil prever uma grande melhora para o país num futuro próximo (Anderson, 2019, p. 54).

Essa tentativa angaria apoio das elites econômicas do país, por parte do governo golpista, trouxe enormes prejuízos para o conjunto da população e não surtiu os efeitos esperados, uma vez que as medidas aprovadas consistiam na redução e precarização dos serviços públicos, na retirada de direitos e na ampliação da transferência de renda para os setores empresariais e rentistas, seja por meio de desonerações fiscais, seja pelo pagamento de juros. Esses fatores, aliados ao cenário global adverso, figuravam entre os principais responsáveis pela crise econômica.

O pagamento de juros, por sua vez, era responsável pela maior parte do aumento da dívida pública. Embora o argumento comumente propagado fosse de que tais despesas apenas refletiam um equilíbrio de mercado, o fato é que as sucessivas elevações da taxa básica em 2015 pelo Banco Central encareceram – no mínimo – a alta parcela dos juros paga sobre os títulos indexados à própria taxa Selic. Nesse contexto, a PEC do teto não era a panaceia anunciada no que tange à estabilização da dívida pública – ou ao controle de uma inflação já em queda – nem poderia prejudicar sua dinâmica, ao tirar da mesa de discussão os três itens que mais explicavam o quadro de deterioração fiscal: a falta de crescimento econômico, a queda de arrecadação tributária e o pagamento de juros (Carvalho, 2018, p. 115).

Durante a tramitação da Emenda Constitucional nº 95, foi nítida a intenção de alterar as vinculações constitucionais destinadas às políticas de educação e de saúde, consideradas, pelos defensores da redução dos gastos públicos, um empecilho para a gestão da política fiscal.

O discurso sobre a melhoria da eficiência dos gastos nessas áreas ressoa positivamente na sociedade; entretanto, as medidas anunciadas e as tentativas de modificação da CF apontam apenas para a redução do financiamento e a adoção de estratégias de gestão que levam à precarização ou à privatização dos serviços públicos.

Embora haja sempre alguma margem para aumento na qualidade dos serviços pela maior eficiência – sem elevação de despesas –, a evidência é de que houve melhora nos indicadores de resultado de ambas as áreas com a destinação maior de recursos na última década. Ainda assim, os gastos em educação e saúde per capita no Brasil se mantêm em níveis muito abaixo da média dos países da OCDE. Com o crescimento populacional nas próximas décadas, o congelamento, se mantido, implicará uma queda vertiginosa nesses indicadores. O envelhecimento da população, em particular, reduzirá muito as despesas com saúde por idoso, com consequências dramáticas sobre os mais vulneráveis. A proposta disfarçava, portanto, a desistência de levar o Brasil, um país com imensa desigualdade social, aos níveis de qualidade de ensino e

atendimento em saúde públicos das economias mais avançadas (Carvalho, 2018, p. 117).

Verifica-se, portanto, que no período em estudo, o cenário político e econômico do Brasil propiciou a perspectiva de uma maior inclusão e melhoria nos indicadores de qualidade de vida. Todavia, esse processo não resultou na elevação da participação social. Com a crise econômica, observa-se um processo de deterioração da qualidade da vida dos brasileiros mais pobres, os quais tornaram-se alvos fáceis do discurso de ódio propagado pela extrema direita, que no período avançou com as suas pautas ultraliberaís, que vaticinavam mais exclusão e menos direitos (Anderson, 2019).

O Estado garantidor de direitos passa a ser visto como inimigo, e essa premissa leva à condenação das políticas de proteção social, da redução das desigualdades e da manutenção de uma sociedade que resguarda os privilégios das oligarquias (Carvalho, 2018, p. 120).

A crise econômica brasileira também se mostrou uma oportunidade de ouro para bloquear agendas democráticas crescentes – das mulheres, dos movimentos sociais, das minorias e da juventude – e viabilizar uma agenda ideológica de redução do tamanho do Estado.

No estado do Acre, o efeito imediato das medidas adotadas durante o governo Temer foi a paralisação de obras voltadas à garantia de direitos, sobretudo nas áreas da educação e saúde. Somente na educação, 37 obras foram interrompidas, o que acarretou o atraso na expansão da oferta de vagas, em especial da educação infantil, que haviam sido planejadas no âmbito do Proinfância - o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil, iniciativa do governo federal, iniciada em 2011, como uma das estratégias para a redução da pobreza, prioridade da presidenta Dilma Rousseff.

Essa realidade adversa fez com que o planejamento do Governo do estado do Acre, que em 1999, partia de uma lógica de universalização de direitos, desenvolvimento econômico baseado na sustentabilidade ambiental e melhoria dos serviços públicos, passasse a ser direcionado para a promoção de atividades econômicas ligadas ao agronegócio, como bem apresentado por Moraes (2024, p. 78):

No entanto, durante as duas gestões do Governo de Tião Viana (PT), entre os anos de 2011 e 2018, há um rompimento com esse modelo de desenvolvimento, passando o governo do Estado a priorizar iniciativas de desenvolvimento mais focadas em parcerias com a iniciativa privada como são os casos das empresas Peixes da Amazônia SA, Dom Porquito e Acreaves, focadas respectivamente na produção e exportação de peixes, carnes e produtos de origem suína e frangos e produtos derivados.

Essa mudança fez com que a gestão estadual passasse a focar na manutenção das políticas desenvolvidas nos anos anteriores, sem realizar inovações na ampliação de direitos. Tem-se, pelo contrário, a introdução de ações que, de certo modo, foram na contramão das gestões anteriores. Enquanto se buscava o desenvolvimento de políticas de universalização para a educação e saúde, optou-se pela criação de espaços que deveriam ser centros de excelência em atendimento, mesmo que para um grupo reduzido. Essas iniciativas serão melhor explicadas mais à frente, quando descrevermos as políticas educacionais.

A ampliação da capacidade estatal, desenvolvida nos primeiros anos dos governos da FPA, encontrou limites no processo de desenvolvimento do sistema capitalista, o qual impõe ao Estado, a manutenção das condições de poder e reprodução do capital.

Na próxima subseção, apresentam-se as políticas educacionais desenvolvidas no estado do Acre no período de 1999 e 2018, relacionando-as à ampliação da capacidade estatal, bem como ao contexto internacional e nacional, que impuseram agendas específicas para o desenvolvimento da educação pública. A discussão proposta analisa as políticas desenvolvidas sob a perspectiva do princípio da igualdade de acesso de condições de acesso e permanência.

4.3 O PAPEL DOS PLANEJAMENTOS ESTRATÉGICOS NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Como apresentado na subseção anterior, o Governo do estado do Acre promoveu um processo de reorganização do aparato da gestão pública, com o objetivo de reconstituir uma capacidade estatal básica, de modo que o estado pudesse retomar a condição de promover políticas públicas ao desenvolvimento humano e econômico.

Como consequência, o planejamento estratégico assumiu um papel central no processo de formulação, implementação e avaliação das políticas educacionais

O diagnóstico apresentado no PES da secretaria de educação de 1999 e no segundo Plano Plurianual do Acre, Lei nº 1.521, de 26 de dezembro de 2003 destacou o histórico de clientelismo e má gestão da SEE/AC, que na visão do governo, havia transformado a instituição em um balcão de empregos públicos precários e incapaz de produzir políticas que dialogassem com os anseios da população quanto à oferta do direito à educação de qualidade.

Diante desse cenário, realizou-se o diagnóstico situacional da SEE/AC, no qual foram identificados os principais desafios a serem enfrentados:

- Ausência de condições mínimas de funcionamento da rede de ensino, com escolas em condições precárias e salas de aulas superlotadas.

- Baixa proporção entre o número de funcionários e estudantes, o que comprometia a capacidade de investimento na melhoria salarial dos profissionais da educação.
- Falta de vagas para o atendimento do ensino obrigatório; oito municípios acreanos (Marechal Thaumaturgo, Porto Walter, Santa Rosa, Jordão Epitaciolândia, e Capixaba) não contavam com oferta de ensino médio na zona urbana.
- O documento curricular da SEE/AC, utilizado pelas escolas, sequer havia sido atualizado conforme as mudanças na legislação de ensino e as orientações do Conselho Nacional de Educação. Esse documento, havia sido produzido no final da década de 70.
- Alta taxa de distorção idade-série no ensino fundamental (59%) e no ensino médio (71%).
- Elevado número de professores sem habilitação para o exercício do magistério: menos de 30% dos docentes que atuavam no ensino fundamental contavam com ensino superior.
- Desempenho dos alunos do Acre no SAEB de 1999 entre os últimos colocados em comparação aos demais estados da Federação (Acre, 2003).

Esse diagnóstico serviu de base para a formulação das políticas públicas. O cenário de ineficiência da gestão e de resultados incompatíveis com as exigências de um direito que tem na dignidade da pessoa humana um de seus fundamentos justificou a adoção de um conjunto de medidas que estavam em consonância com o processo de reforma do Estado brasileiro e às orientações de organismos internacionais, como o Banco Mundial, que propugnavam um Estado mais eficiente, capaz de entregar resultados com melhor utilização de recursos públicos.

As reformas empreendidas no setor público, a partir das orientações dos organismos internacionais, tiveram a Nova Gestão Pública (NGP) seu eixo estruturante. Verger e Dormand (2015) destacam que essa concepção tem como objetivo a transferência de conhecimentos e ferramentas utilizados na gestão empresarial para o setor público, sob o discurso de que tais práticas qualificariam o serviço público, sob o discurso de tais práticas qualificariam o serviço público, promovendo uma maior eficácia, eficiência e rendimento geral.

A organização administrativa do aparato estatal passou assim, a ser pautada por uma lógica de maior autonomia, transformando o setor público em fornecedor de serviços e os beneficiários das políticas públicas em usuários, reduzindo a condição de cidadão à de consumidor de serviços.

A educação, por ser um dos setores da administração pública com maior volume de alocação de recursos e pessoal, tornou-se um campo de aplicação de reformas orientadas pela

NGP. A gestão dos sistemas de ensino e das escolas passou a discutir e implementar ações baseadas em princípios como autonomia, prestação de contas e foco em resultados. O debate passou a centra-se na regulação das escolas e dos sistemas educativos, nas avaliações externas e no financiamento dos serviços públicos. Verger e Dormand (2015).

Essas mudanças não podem ser compreendidas apenas como tentativas de solucionar os problemas do sistema educativo e das escolas. Há presente uma ideia de conceber a escola como um sistema de produção, com ênfase nos resultados apresentados pelo sistema educativo.

A meta declarada é a de melhorar a eficácia do ensino, reduzir as desigualdades e diferenças de desempenho entre grupos de alunos (a equidade), enfim controlar ou então reduzir os custos, ou seja, melhorar a eficiência. A escola fica, dessa forma, cada vez mais sujeita à obrigação de resultados e de desempenho que são implantados por políticas educacionais que recebem vários nomes: *accountability* muitas vezes qualificada de “dura” nos países anglo-saxões, de “gestão” mais “suave” baseada na avaliação externa nos países da Europa continental, “gestão orientada por resultados” em Quebec. Estas apelações cobrem, na verdade, uma diversidade de arranjos institucionais e ferramentas de implantação das políticas que, no entanto, participam de um mesmo universo semântico, de um mesmo paradigma político considerando a escola um sistema de produção escolar (MAROY; MANGEZ, 2011). Nós as consideramos políticas de regulação por resultados, pois envolvem modos de regulação institucionais dos sistemas educacionais em que a avaliação dos *outputs* dos sistemas organizacionais, referentes a objetivos e normas predeterminados, ocupa um lugar central (Maroy; Voisin, 2013, p. 882-883).

A reforma do aparato estatal, orientada pelos princípios da NGP, deveria assegurar ao Estado o papel de direção, atuando como regulador, avaliador e distribuidor de incentivos, de modo que outras instituições pudessem concorrer para a oferta dos serviços públicos. Verger e Normand apresentam os seguintes princípios da NGP para a reforma do serviço público:

Gestão profissional no setor público; estabelecimento de padrões explícitos medidas de desempenho; maior ênfase em controle de resultados; desagregar o setor público em unidades menor; maior concorrência no setor público; ênfase em estilos de gestão do setor privado; ênfase em maior disciplina e moderação no uso de recursos (Verger e Normand, 2015, p. 601, traduziu-se).

Esses princípios, segundo os autores, passaram por arranjos e foram disseminados como políticas educacionais a serem desenvolvidas por governos de diferentes matizes ideológicas.

FIGURA 4 – PRINCÍPIOS DA NOVA GESTÃO PÚBLICA ADAPTADOS PARA AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

PRINCIPIOS NGP	POLÍTICAS EDUCATIVAS
Gestión profesional de los servicios públicos	- Profesionalización y empoderamiento de los directores de escuela
Normas y medidas de desempeño más explícitas	- Definición de indicadores de calidad y de <i>benchmarks</i> sobre “éxito” educativo. - Estándares curriculares comunes
Énfasis en el control de resultados	- Evaluación externa de los resultados y del rendimiento escolar
Desagregar el sector público en unidades de gestión más pequeñas	- Autonomía escolar, <i>school-based management</i>
Mayor competición en el sector público	- Subsidios públicos a las escuelas privadas - Financiación per cápita - Publicación de los resultados obtenidos por las escuelas en pruebas estandarizadas
Emular el estilo gerencial del sector privado	- Flexibilidad de la escuela en la contratación y el despido - Estilos gerenciales de dirección de escuela
Mayor disciplina/ parsimonia en el uso de recursos	- Financiación de las escuelas en base a resultados - Remuneración docente basada en criterios de mérito/productividad

Fonte: (Verger; Normand, 2015, p. 602).

Essas políticas foram traduzidas para os contextos dos países e reconfiguradas conforme as opções políticas dos governos. Contudo, disseminaram-se, em comum, ideias como:

- O papel do diretor escolar como elemento central para o sucesso das políticas educacionais.
- Ampliação da autonomia escolar, com maiores atribuições na definição dos projetos educativos da unidade e na gestão de recursos financeiros.
- Adoção de ferramentas de gestão utilizadas no setor privado, especialmente o planejamento estratégico e a gestão de resultados.
- Estabelecimento de currículos comuns para as escolas, utilizados como base para a definição dos indicadores de avaliação, com foco na proficiência dos estudantes, medida por avaliações externas, e na equidade.
- Responsabilização dos profissionais da educação pelos resultados obtidos pelas escolas nas avaliações externas.

- f) Transferência de recursos públicos para empresas privadas, seja para o atendimento direto de estudantes por meio da compra de vagas em escolas particulares ou passagem de gestão de escolas públicas para o setor privado, compra de livros didáticos, terceirização de processos de formação continuada dos professores.
- g) Vinculação de benefícios remuneratórios dos profissionais da educação ao desempenho das escolas.

Os autores ressaltam que essas políticas apresentam um caráter ambíguo e sua implementação pode variar de acordo com as escolhas políticas dos governos. As diversas orientações por organismos internacionais, empresas de consultoria, entidades empresariais são traduzidas para adaptar-se aos contextos locais, podendo, em alguns casos, assumir um viés mais pró-mercado, com incentivos à privatização, enquanto, em outros, a ênfase recai sobre os processos de descentralização e responsabilização (Verger e Normand, 2015).

Ball (1998) afirma que a transferência de políticas é resultado de um processo de bricolagem, no qual se recortam e copiam parte de experiências desenvolvidas em outros contextos, utilizando pesquisas realizadas em contextos diversos como exemplos de boas práticas de gestão, que apresentem resultados exitosos nos locais de sua aplicação, como modelos ações que funcionam e que podem ser replicadas.

Para o autor, a movimentação do receituário das políticas produzidas pelos organismos internacionais ou por empresas de consultoria possibilita um processo de recontextualização, tanto pelos agentes públicos dos governos que atuam nos órgãos centrais de gestão, responsáveis pela formulação e redação dos textos legais, quanto pelos atores que atuam diretamente nas escolas (Ball, 2021;2020;1998).

A efetivação das políticas públicas educacionais configura-se como resultado de um processo permeado por tensões e disputas entre os enunciados normativos presentes nos documentos oficiais e as práticas concretas mobilizadas pelos distintos sujeitos implicados em sua implementação. Nesse contexto, evidencia-se que as prescrições formuladas em nível central raramente se concretizam de maneira linear ou fiel ao modelo idealizado, sendo continuamente reinterpretadas, recontextualizadas e, por vezes, ressignificadas no interior dos espaços institucionais.

No caso específico do estado do Acre, identifica-se a coexistência de dois paradigmas de atuação estatal que expressam orientações teórico-políticas distintas. Por um lado, persiste a lógica do Estado provedor, ancorada no preceito constitucional que estabelece a educação como um direito social fundamental e, portanto, como dever indeclinável do poder público. Por outro, observa-se a crescente incorporação dos pressupostos do chamado Estado avaliador, o qual

introduz no campo da gestão educacional instrumentos e racionalidades provenientes do setor empresarial, como o gerenciamento por resultados, a mensuração da eficiência e a responsabilização por desempenho.

Essa transformação paradigmática, ancorada nos pressupostos da Nova Gestão Pública (NGP), fundamenta-se na premissa de que a adoção de métodos administrativos oriundos do setor privado, pautados pela busca de eficiência, pela racionalização dos recursos e pela quantificação de resultados, poderia promover melhorias na qualidade dos serviços educacionais ofertados pelo Estado.

No entanto, tal reconfiguração do aparato estatal não se restringe a uma mera mudança instrumental; trata-se, conforme argumenta Ball (2004), de uma reorientação profunda das finalidades da ação pública, que desloca progressivamente o foco da garantia universal de direitos para uma lógica de desempenho, governada por sistemas de avaliação, metas e dispositivos de responsabilização.

Nesse contexto, a educação passa a ser tratada como um bem mensurável e comparável, submetido a métricas padronizadas que, muitas vezes, desconsideram a complexidade dos processos pedagógicos e as desigualdades estruturais que marcam os sistemas educacionais. Assim, o ideário da NGP opera como vetor de despolitização das políticas públicas, ao naturalizar critérios de gestão técnica e economicista como sinônimos de qualidade e eficácia.

A realidade acreana revela especificidades importantes no contexto dessa transição paradigmática. Embora o discurso oficial permaneça ancorado na defesa da educação pública como um direito universal e um compromisso do Estado, observa-se, na prática, a progressiva assimilação do que Ball (2004) conceitua como cultura da performatividade competitiva. Trata-se de uma lógica que subordina a ação educacional a mecanismos de avaliação, ranqueamento e comparação de desempenhos, instaurando um ambiente de constante vigilância e competição entre escolas, professores e gestores.

Esse modelo, ainda que revestido de uma retórica de eficiência e melhoria da qualidade, tende a desconsiderar as desigualdades históricas e territoriais que caracterizam o estado, impondo metas padronizadas a realidades profundamente desiguais. No caso do Acre, essa cultura performativa não apenas tensiona o princípio da equidade, mas também redefine os critérios de sucesso educacional, privilegiando indicadores quantificáveis em detrimento de dimensões formativas mais amplas, como a inclusão, a diversidade e a valorização dos saberes locais.

Contudo, essa configuração gera uma contradição essencial: ao mesmo tempo em que se reafirma o direito público à educação, introduzem-se instrumentos de regulação típicos da

gestão empresarial que podem, paradoxalmente, comprometer o ideal da educação como bem comum.

A performatividade competitiva, ao instituir parâmetros uniformes de avaliação, tende a padronizar processos educacionais que são, por sua própria natureza, diversos e contextualizados, podendo desconsiderar as particularidades regionais e socioculturais do estado do Acre. Conforme diretrizes de organismos internacionais como o Banco Mundial, esse processo estabelece uma nova dinâmica nas relações Estado-sociedade, transformando progressivamente o cidadão - outrora concebido como titular de direitos - em mero consumidor de serviços educacionais.

A análise documental permite identificar que as políticas implementadas no estado do Acre tiveram como eixos centrais a modernização da gestão educacional, com foco na reestruturação organizacional da SEE/ACRE e das unidades escolares; implementação de sistemas de responsabilização através da adoção de processos de gerenciamento que estabelecem: mecanismos de responsabilização horizontal, responsabilização vertical e avaliação de resultados (Ball, 2004).

O processo de governança educacional fundamentado nos princípios da NGP tem como um de seus principais efeitos a crescente padronização dos processos de gestão escolar, das práticas pedagógicas e dos resultados educacionais. Conforme evidenciado por Ball (2012), essa tendência à padronização manifesta-se por meio de: uniformização dos processos administrativos, homogeneização das metodologias de ensino e quantificação excessiva dos resultados educacionais.

Esta dinâmica na reorganização do sistema educacional do Acre coaduna-se com os processos de reestruturação do capitalismo, que enfatiza a preparação para o mercado de trabalho em detrimento da formação humana integral, enfatizando, assim, as competências adaptativas para o atendimento das demandas do mercado de trabalho. A educação com vista à garantia do acesso aos conhecimentos historicamente produzidos pela humanidade é sacrificada em nome da aquisição de competências úteis à rentabilização do capitalismo.

Dessa forma, durante os sucessivos governos da Frente Popular do Acre, foram desenvolvidos três planejamentos estratégicos. O primeiro foi elaborado em 1999, na primeira gestão do governador Jorge Viana, sendo posteriormente atualizado em 2006 para atender às demandas de seu segundo mandato. O segundo planejamento foi formulado em 2007, durante a gestão do governador Binho Marques. Já o terceiro foi elaborado em 2011, no início do governo de Tião Viana.

O Quadro 7 apresenta a missão e os objetivos estratégicos dos planejamentos elaborados.

QUADRO 7 – MISSÃO E OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ACRE NOS PLANEJAMENTOS ESTRATÉGICOS, 1999-2018

GOVERNO	MISSÃO	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS
Jorge Viana (1999 - 2006)	Fortalecer a escola para garantir o acesso, permanência e sucesso do aluno.	1. Garantir a qualidade na educação básica. 2. Assegurar condições mínimas de funcionamento das escolas. 3. Modernizar gestão educacional. 4. Democratizar o acesso e a permanência ao ensino obrigatório e gratuito.
Binho Marques (2007 -2010)	Garantir que todas as crianças, jovens e adultos aprendo mais e melhor.	1. Garantir a educação de qualidade para todos. 2. Estabelecer e fortalecer parcerias. 3. Fortalecer a gestão.
Tião Viana (2011 - 2018)	Garantir a educação básica de qualidade para todos.	1. Democratizar o acesso à educação básica. 2. Garantir a elevação da escolaridade média do acreano e reduzir o analfabetismo para indicador de 1 dígito. 3. Ampliar o ingresso, no ensino superior, dos egressos do E.M. das escolas da rede pública estadual de ed. Básica. 4. Estimular a adoção de práticas inovadoras no ambiente escolar, visando salto de qualidade no processo de ensino-aprendizagem. 5. Radicalizar os processos participativos.

Fonte: O autor (2025).

Ao observar as missões percebe-se que a essência da política educacional dos governos da FPA tinha como objetivo central a ampliação do acesso e a melhoria da qualidade do ensino. Os objetivos estratégicos foram estabelecidos para enfrentar os seguintes desafios:

- a) Democratização do acesso à escola obrigatória – as ações voltadas a esse desafio tiveram como eixo a reorganização dos sistemas de ensino e ampliação da rede de escolas visando atender as demandas de crescimento de matrículas.
- b) Garantia de condições básicas para o funcionamento das escolas – o enfrentamento desse desafio envolveu a definição de padrões básicos para as escolas e a transferência de recursos para que estas realizassem a gestão da manutenção de seus prédios.
- c) Modernização da gestão escolar – adoção de ferramentas gerenciais, como o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) e o estabelecimento de um novo processo de eleição de gestores escolares, que incluísse processos de certificação como uma das fases do processo eleitoral, além de institucionalização por meio de lei, da gestão

estratégica e orientada por resultados como elementos de regulação do trabalho dos gestores.

- d) Melhoria da qualidade da aprendizagem – ancorada nos resultados insatisfatórios dos estudantes nas avaliações do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), as estratégias e metas dos planos concentraram-se em processos de formação continuada dos docentes e no estabelecimento de rotinas de supervisão focada na melhoria dos resultados nas avaliações externas.

Conforme Moraes (2024), o primeiro planejamento estratégico da FPA, realizado em 1999, foi orientado pela metodologia utilizada no programa FUNDESCOLA, desenvolvido pelo MEC, com financiamento do Banco Mundial. O programa contava com oito projetos, denominados produtos, no acordo de financiamento.

O FUNDESCOLA integra os seguintes “produtos”⁸ : Padrões Mínimos de Funcionamento das Escolas; Levantamento da Situação Escolar; Microplanejamento; Sistema de Apoio à Decisão Educacional; Programa Dinheiro Direto na Escola; Projeto de Adequação dos Prédios Escolares; Espaço Educativo; Mobiliário e Equipamento Escolar; Atendimento Rural; Escola Ativa; PROFORMAÇÃO; Programa de Gestão da Aprendizagem Escolar; Projeto de Melhoria da Escola; Informatização; Plano de Carreira; Desenvolvimento Institucional – PRASEM; Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação; Justiça na Educação; Encontro dos Conselheiros do FUNDEF; Comunicação; Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) (Oliveira; Fonseca e Tosch, 2005, p. 132).

Verifica-se que as estratégias adotadas no PES do Acre de 1999 guardam simetria com a agenda do FUNDESCOLA, a qual, que por sua vez, incorporou as orientações do Banco Mundial na formulação dos seus projetos. A orientação do Banco Mundial para a melhoria da gestão pública teria como pilares o aprimoramento do planejamento e do controle orçamentário, a reforma do serviço público, tendo como eixo a introdução procedimentos para a melhoria da eficiência e eficácia das políticas e a adoção de processos de responsabilização de agentes públicos (Bird, 1992). Tais iniciativas, quando adotadas no âmbito das políticas educacionais provocam profundas mudanças na rotina das escolas e na organização dos sistemas.

Nesse sentido, os objetivos estratégicos estabelecidos no planejamento da SEE/AC, em 1999, foram mantidos ao longo do tempo, passando por adequações conforme mudanças nos contextos nacional e local. Os desafios e objetivos elencados orientaram o planejamento da SEE/AC quanto suas relações com o Ministério da Educação (MEC), por meio do Plano de Ação Articula (PAR) e com o Banco Mundial, que firmou, entre 2007 e 2018, três acordos de empréstimo com o governo do Acre.

No segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2007 a 2010), foi lançado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que buscou estabelecer uma diretriz para a

educação do país. Trata-se de um projeto de governo que integrou os diversos programas e ações desenvolvidas pelo MEC, abrangendo tanto a educação básica quanto o ensino superior. No documento de apresentação do PDE, o MEC, o define como um plano executivo destinado a conferir à política nacional uma visão sistêmica e integrada (Brasil, 2007).

O PDE procura superar essas falsas oposições por meio de uma visão sistêmica da educação. Com isso, pretende-se destacar que a educação, como processo de socialização e individuação voltado para a autonomia, não pode ser artificialmente segmentada, de acordo com a conveniência administrativa ou fiscal. Ao contrário, tem de ser tratada com unidade, da creche à pós-graduação, ampliando o horizonte educacional de todos e de cada um, independentemente do estágio em que se encontre no ciclo educacional. A visão sistêmica da educação, dessa forma, aparece como corolário da autonomia do indivíduo. Só ela garante a todos e a cada um o direito a novos passos e itinerários formativos. Tal concepção implica, adicionalmente, não apenas compreender o ciclo educacional de modo integral, mas, sobretudo, promover a articulação entre as políticas especificamente orientadas a cada nível, etapa ou modalidade e também a coordenação entre os instrumentos de política pública disponíveis. Visão sistêmica implica, portanto, reconhecer as conexões intrínsecas entre educação básica, educação superior, educação tecnológica e alfabetização e, a partir dessas conexões, potencializar as políticas de educação de forma a que se reforcem reciprocamente (Brasil, 2007, p. 10).

A superação dessa fragmentação passaria pelo estabelecimento de uma articulação entre a União e os demais entes federados, na qual o MEC, assumiria o protagonismo na formulação das políticas educacionais. Estados, Distrito Federal e municípios, com base em suas competências constitucionais e capacidade de financiamento adeririam ao plano do governo federal, o que lhes permitiria acessar recursos para a efetivação dos compromissos assumidos.

O PDE (Brasil, 2007), priorizou quatro diretrizes para a educação básica:

- a) Formação de professores a piso salarial: diretriz voltada à constituição do piso salarial profissional e implementação de diversas iniciativas de formação constituída, desenvolvidas por agências do MEC e Instituições de Ensino Superior.
- b) Financiamento – Salário- Educação e FUNDEB: destaque para a ampliação da obrigatoriedade do ensino fundamental de oito para nove anos e para as ações de ampliação do financiamento educacional.
- c) Avaliação e responsabilização: O IDEB: transformação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), de amostral para censitário, e criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que passou a ser o indicador de qualidade da educação no país.
- d) Plano de Metas: planejamento e gestão educacional: apresentação do PAR, como instrumento de colaboração entre os entes federados e a União, cuja elaboração e execução visariam assegurar a continuidade das políticas públicas para a educação.

A lógica da política educacional, especialmente com a adoção do IDEB como indicador da qualidade da educação, induziu estados e municípios a implementarem políticas que voltadas à elevação das notas, privilegiando a avaliação em detrimento dos processos formativos. Isso ocorreu porque os resultados passaram a ser utilizados como mecanismo de chancela das políticas educacionais e de propaganda dos governos. Quando os resultados não eram positivos, os mesmos indicadores eram empregados para questionar a gestão e o desempenho das escolas.

O planejamento estratégico elaborado na gestão do governo Tião Viana, em 2011, ao definir como missão da SEE/AC: “Garantir a educação básica de qualidade para todos”, manteve o conteúdo da política voltada à ampliação do acesso e a melhoria da qualidade da aprendizagem.

Esse planejamento, destacou elementos da política educacional como o combate ao analfabetismo entre a população com mais de 15 anos, que entre 1999 e 2010 apresentou redução de oito pontos percentuais, atingindo 16,5%, segundo o Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2010.

São introduzidos objetivos como a ampliação do acesso ao ensino superior por parte dos egressos do ensino médio e o estímulo às inovações educacionais. O debate sobre o acesso ao ensino superior para os egressos do ensino médio, diferiu das estratégias adotadas nas gestões anteriores, que focavam a promoção de programas de acesso à formação inicial para os professores sem habilitação das redes estadual e municipais. Contudo, não foram desenvolvidas ações efetivas nesse sentido, já que a criação de uma universidade estadual, por exemplo, demandaria investimentos adicionais além daqueles destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, conforme previsto na Lei 9.394/96.

O objetivo relativo às inovações pedagógicas concentrou-se na criação de centros de inovação, que na prática, eram espaços de atendimento a grupos reduzidos, como o Centro de Línguas, que tinha como objetivo promover um ensino de excelência em línguas estrangeiras e o Centro de Referência em Inovações Educacionais (CRIE), que reuniu, em um espaço atrativo, ações de fomento ao uso da informática educacional e outros serviços de apoio à formação de professores para o uso de tecnologias na educação.

A questão da gestão de ensino nas escolas e no sistema educacional ganhou uma nova redação, com o sentido de se ter uma radicalização dos processos de participação. Ao observar as ações previstas no planejamento estratégico, verifica-se que a ênfase seria no aprofundamento dos processos de gerenciamento da escola.

As transformações nas políticas educacionais durante o governo Tião Viana relacionam-se a dois movimentos principais. O primeiro diz respeito à mudança na concepção de

desenvolvimento econômico, já explanada na subseção anterior sobre os PPAs. Esse governo, priorizou processos de desenvolvimento mais alinhados com o agronegócio, que expandiu a sua fronteira de ação para a região Amazônica.

O segundo movimento refere-se à aproximação com uma agenda educacional mais conservadora, que além do gerencialismo adotado nas gestões anteriores, incorporou uma política de incentivo ao uso de tecnologias de informação, sob o discurso de modernização dos processos de ensino e aprendizagem. Entretanto, tais práticas favorecem a transferência de recursos públicos para empresas de tecnologia, muitas vezes esvaziando a centralidade da prática docente.

Destaca-se ainda a adoção de escolas militares durante a segunda gestão de 2015 a 2018, que retirou vagas de populações de bairros periféricos, planejadas entre 2007 e 2010, que foram destinadas para uma política questionável em todos os sentidos, mas que no presente caso contribuiu para impedir o acesso de crianças, adolescentes e jovens às escolas em boas condições de infraestrutura para estudantes de outras áreas da cidade, que são atraídos pela ideia de uma “ilha de fantasia”.

A adoção da metodologia do planejamento estratégico durante as gestões da FPA, conferiu à política educacional estadual uma racionalidade orientada para a eficiência no uso dos recursos públicos e na melhoria da gestão. Tal racionalidade esteve alinhada aos projetos de desenvolvimento propostos nos PPAs dos governos.

Na próxima seção, serão apresentadas as políticas educacionais à promoção do direito à educação, sob a perspectiva da efetivação do princípio da igualdade de condições de acesso e permanência na escola, ao longo dos 20 anos de gestão da Frente Popular do Acre.

5 O DIREITO À EDUCAÇÃO NA PERSPECTIVA DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE DE CONDIÇÕES DE ACESSO E PERMANÊNCIA: AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DO ACRE

Na seção anterior, apresenta-se o contexto e as reformas desenvolvidas no estado do Acre para a retomada da capacidade estatal, voltadas à promoção de políticas que assegurassem a oferta de serviços públicos essenciais em toda extensão do território acreano, com a indução de projetos de desenvolvimento econômico fundamentados na sustentabilidade ambiental, na ampliação da democracia e da participação social.

Esta seção tem como objetivo apresentar, descrever e analisar as políticas educacionais implementadas no Acre, entre 1999 e 2018, com o fito de promover o princípio da igualdade de condições de acesso e permanência na escola. Esse movimento se entrelaça ao contexto de influências internacionais, nacionais e locais, que trouxeram, contraditoriamente, oportunidades e limites no que se refere especificamente à ampliação do direito à educação.

Para tanto, parte-se da análise do conjunto de dados que compõem o corpus da pesquisa, os quais incluem os planejamentos estratégicos da Secretaria de Estado de Educação do Acre (SEE/AC), o Contrato de Projeto 1, documentos do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD/World Bank), relatórios de gestão da SEE/AC no período em análise, bem como dados estatísticos produzidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) acerca da realidade educacional acreana.

A partir da análise dos documentos, citados acima, observa-se que a FPA/AC, no período de 1999 a 2018, buscou, no desenvolvimento das políticas educacionais, construir consensos que dessem sustentação a uma reforma capaz de conciliar, ao mesmo tempo, bandeiras históricas do movimento social, como a ampliação do acesso, a formação em nível superior dos professores e as melhorias salariais com uma agenda de medidas alinhadas ao movimento de reformas educacionais, alicerçadas na adoção de práticas gerenciais no âmbito da administração do sistema de ensino e das escolas, e na centralidade dos resultados das avaliações externas no processo de formulação e execução das políticas.

Conforme exposto anteriormente, houve uma ampliação da capacidade estatal para o desenvolvimento da ação governamental do Acre, sustentada em um planejamento que permitiu acesso a financiamentos junto ao governo federal e a instituições internacionais, como por exemplo, o BIRD que, no caso da educação, nestes processos de negociação, assumiu compromissos no desenvolvimento de políticas alinhadas às suas orientações.

Nesse sentido, a política para a garantia do direito à educação, conforme delineada nos planejamentos estratégicos da SEE/AC, teve como eixos:

- 1- Ampliação do acesso ao ensino obrigatório.
- 2- Construção de uma política de valorização dos profissionais da educação por meio da formulação de um novo Plano de Cargos Carreira e Remuneração.
- 3- Formação dos professores em nível superior.
- 4- Melhoria das condições de atendimento, de acordo com padrões básicos.
- 5- Modernização da gestão, mediante a adoção de práticas gerenciais, notadamente o PDE.
- 6- Gestão pedagógica com foco na melhoria dos indicadores de desempenho nas avaliações externas.

A seção está dividida em três subseções. Na primeira, apresenta-se a dimensão do acesso ao direito à educação, descrevendo as políticas que tiveram como objetivo promover a ampliação da educação básica obrigatória e a igualdade de oportunidades, nos termos apresentados por Crahay (2013; 2000) e Sampaio e Oliveira (2015), para os estudantes do Acre. Além da descrição das políticas, estabelecem-se relações com os contextos nacional e internacional que permearam o processo de elaboração e implementação, especialmente no que se refere o contexto de negociação com o BIRD.

Na segunda subseção, discute-se o que Crahay (2000) e Sampaio e Oliveira (2015), definem como “igualdade de tratamento”. Nela, focalizam-se as políticas voltadas a melhorias das condições de oferta, orientadas por padrões básicos, bem como aquelas voltadas à formação de professores e à valorização profissional.

Na última subseção, são analisadas as ações destinadas a assegurar a melhoria da aprendizagem, com focos na modernização da gestão escolar e na orientação pedagógica, com o objetivo de identificar em que medida essas ações contribuíram para promover a igualdade de conhecimento.

5.1 A AMPLIAÇÃO DO ATENDIMENTO PARA A POPULAÇÃO NA FAIXA ETÁRIA ESCOLAR OBRIGATÓRIA – IGUALDADE DE ACESSO

O acesso à escola constitui a primeira dimensão do direito à educação. Sua efetivação pressupõe a criação de condições que possibilitem a redução das desigualdades existentes no território, uma vez que a democratização das oportunidades educacionais e a expansão da rede pública tornaram-se bandeiras de luta dos movimentos sociais, notadamente na década 1980.

Tais movimentos passaram a compreender a ampliação do acesso como um direito fundamental e como condição necessária para o exercício dos demais direitos, ainda que, por vezes, insuficiente, conforme indica Saviani (2013).

Na região Amazônica, essa realidade revela-se como uma das maiores expressões da negação do direito à educação, especialmente para as populações residentes na zona rural e em aldeias indígenas. A expansão da cobertura da educação básica nos estados amazônicos representa um enorme desafio. No caso do estado do Acre, há uma singularidade em relação aos demais estados da região: a dificuldade de ligação terrestre e fluvial entre os municípios e os pequenos agrupamentos populacionais.

O território acreano abriga um grande contingente de sua população vivendo na zona rural. Segundo o Censo do IBGE, em 2000, 33,5% da população do estado residia na zona rural, percentual que caiu para 27,39% em 2010 (IBGE, 2011; 2001). No mesmo período, o atendimento da educação básica, na zona rural, correspondia a 27,3% do total, sendo que as redes municipais respondiam por 40% destas (INEP, 2000).

Essa configuração evidencia que a população rural do estado enfrentava dificuldades de acesso à escola, decorrentes de fatores políticos e econômico. No fator político, destaca-se a concentração do poder no governo do Estado que, ao longo de sua existência, manteve um diálogo com as maiores cidades e com a capital. Como exemplo, em 1998, 45% das escolas estaduais estavam localizadas na região do Vale do Acre, onde se encontra a cidade de Rio Branco, capital do estado, que concentrava quase 50% da população acreana, conforme demonstra a Tabela 2.

TABELA 2 – DISTRIBUIÇÃO DE ESCOLAS POR REGIONAIS E DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA EM 1998

REGIONAL	ESTADUAL			MUNICIPAL			TOTAL GERAL
	Rural	Urbana	Total	Rural	Urbana	Total	
Vale do Acre	269	76	345	122	45	167	512
Vale do Alto Acre	102	16	118	97	14	111	229
Vale do Juruá	89	43	132	234	16	250	382
Vale do Purus	76	11	87	99	10	109	196
Vale do Tarauacá/Envira	67	15	82	130	5	135	217
Total Geral	603	161	764	682	90	772	1536

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados do INEP, 1998.

No aspecto econômico, as prefeituras apresentavam baixa capacidade de investimento para atender às demandas de ampliação do atendimento educacional. Mesmo com a criação do Fundef, em 1996, em função da baixa arrecadação de impostos e total dependência das transferências constitucionais, além da necessidade de acordos com as gestões estaduais para a celebração de convênios que viabilizassem algum tipo de investimento.

Carvalho e Cossio (2001) apontam que, no ano de 1996, os municípios da região Norte, tinham os seus orçamentos compostos por 69,1% de transferências federais. No caso específico dos municípios do estado do Acre, essa dependência era ainda maior, com 72,2% das receitas provenientes de repasses da União.

Destaca-se que, no processo de implementação do Fundef, o Valor Mínimo Anual por aluno, no Acre, foi superior à média nacional de R\$315,00, alcançando R\$ 600,00. Como consequência, os municípios acreanos não se enquadraram nos critérios para receber a complementação da União, o que poderia, à primeira vista, indicar a suficiência de recursos para o financiamento da educação. (Almeida Junior, 2006).

Entretanto, no que se refere à efetiva disponibilidade de recursos, observa-se uma expressiva desigualdade entre o governo estadual e os municípios, pois, em 2000, para que os municípios atingissem o Valor Mínimo Anual para o Acre, houve a necessidade de uma redistribuição de 17% dos valores do fundo da educação. (MEC, 2000). Assim, constata-se uma condição de subfinanciamento da educação na esfera municipal, conforme evidenciado na Tabela 3:

TABELA 3 – IMPACTO FINANCEIRO DO FUNDEF ACRE POR ESFERA DE GOVERNO 1998, EM R\$ MILHÕES

ANO	ESTADO			MUNICÍPIOS		
	CONTRIBUIÇÃO	VALOR RECEBIDO	ACR. (%)	CONTRIBUIÇÃO	VALOR RECEBIDO	ACR. (%)
1998	65,3	52,5	-12,7	25,5	12,7	12,7
1999	70,5	56,4	-14,1	27,8	14,1	14,1
2000	81,5	64,4	-17,1	32,4	17,1	17,1

Fonte: MEC (2000), disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/balanco2000.pdf>

O Fundef, embora tenha proporcionado acréscimos nas receitas dos municípios, realiza a distribuição dos recursos disponíveis, e não dos recursos necessários para assegurar uma oferta educacional que garanta a dignidade dos estudantes e dos profissionais da educação. Esse acréscimo de recursos, oriundo da redistribuição das receitas constitucionais destinados à

educação, atenua as desigualdades no financiamento dentro do território estadual, contudo, é insuficiente para ampliar o acesso à escola.

Deste modo, Pinto (2002) afirma que:

Por outro lado, o FUNDEF exerceu um forte impacto no sentido de reduzir as discrepâncias encontradas entre os gastos por aluno nas diferentes redes de ensino no interior de um mesmo estado. O problema é que esta equalização se deu pela via da socialização da miséria, tornando precárias aquelas redes que, em função de gastos mais elevados, apresentavam melhores indicadores de qualidade e salários. Por sua vez, os recursos transferidos para as redes mais pobres foram insuficientes para que estas apresentassem indicadores mínimos de qualidade como determina a Constituição Federal (Pinto, 2002, p. 127-128).

Verifica-se que a concentração de recursos destinados à educação nas esferas estadual e federal não favorece a redução das desigualdades na oferta entre as redes de ensino em um mesmo território, pois a capacidade de investimento dos entes municipais, limitada aos recursos disponíveis, ainda que tenha havido aumento nas receitas com a implementação do Fundef, mantem-se distante de um atendimento adequado, especialmente em contextos com histórico de negação de direitos, como é o caso da Amazônia.

As disparidades são visíveis, especialmente no que diz respeito às condições dos espaços físicos das escolas. Certamente, essa condição, potencialmente, produziria influência junto às famílias da zona urbana no momento da escolha das escolas dos seus filhos. No caso das famílias em situação de isolamento geográfico, que tinham nos municípios o principal provedor de acesso à educação, o atendimento era ainda mais precarizado (Acre, 2003).

No período de 1999 a 2006, descrito nos documentos de planejamento dos governos da FPA (Acre, 2001; 2007), como o período de “arrumação de casa”, o processo de ampliação da oferta de matrículas à população acreana foi orientado por uma otimização dos espaços físicos das escolas das redes estadual e municipais. Tal processo insere-se na lógica de fortalecimento da capacidade estatal para utilizar, de forma eficiente, os recursos disponíveis.

Carvalho (2013, p. 76-77) afirma:

O argumento oficial que respaldou esta iniciativa se assentou na necessidade de racionalização e gerenciamento dos recursos humanos, financeiros, administrativos e controle de ocupação das vagas escolares, pois para a direção do sistema partia da constatação de que havia forte pressão por matrículas em determinadas escolas e ociosidade de vagas em outras. Com a organização da rede pública de ensino em regionais buscou-se assegurar o funcionamento de instituições escolares nas diferentes etapas da educação básica para atender as demandas específicas das áreas populacionais nas quais as escolas estavam inseridas.

A gestão estadual, em parceria com as prefeituras, realizou um processo de reordenamento da rede de ensino com o objetivo de otimizar o atendimento educacional. Definiu-se que cada região deveria dispor de uma rede de escolas que ofertasse todas as etapas

da educação básica, possibilitando aos estudantes acesso à escola em locais mais próximos de suas residências. A partir desse reordenamento, seriam realizados os investimentos à adequação, reforma e ampliação das unidades escolares, de modo a assegurar que nenhuma região permanecesse sem a devida cobertura educacional (Calixto, 2017).

Esse modelo de organização do sistema público de educação do Acre teve início a partir da celebração de convênios, parcerias técnicas e financeiras, permitindo inclusive a transferências de prédios escolares entre os entes federados. No final de 2005, foi aprovada a Lei 1.694, que instituiu o Sistema Público de Educação Básica do Acre, com o objetivo de normatizar, com base na legislação vigente, o regime de colaboração entre os sistemas de ensino. Essa normatização estabeleceu princípios e diretrizes para que o governo estadual celebrasse, em conjunto com os municípios, formas de gestão compartilhada entre as redes (Calixto, 2017).

No PPA de 2003, esse processo é descrito como:

Um minucioso reordenamento da rede de ensino permitiu dar qualidade e identidade às escolas, que antes atendiam no mesmo espaço e com mesmo projeto pedagógico adultos e crianças. Este trabalho do Acre mereceu destaque na mídia especializada, servindo de exemplo para outros Estados, como a Paraíba. Definido o público e a identidade da escola, ela passou a receber os equipamentos adequados. O investimento em equipamentos já extrapola a marca dos 30 milhões de reais. O volume de investimentos em equipamentos dos últimos três anos é superior aos investimentos somados dos três últimos governos (Acre, 2003, p. 13).

A partir do reordenamento da rede estadual, iniciaram-se discussões com as redes municipais para que a proposta fosse estendida a elas. Nesse novo arranjo, priorizou-se o seguinte modelo de atendimento:

Escolas exclusivas de educação infantil.
Escolas exclusivas de anos iniciais do ensino fundamental.
Escolas exclusivas de anos finais do ensino fundamental.
Escolas exclusivas de ensino médio;
Escolas Jovens: atenderiam os anos finais do ensino fundamental e o ensino médio (Calixto, 2017).

O reordenamento da rede estabeleceu que cada ente deveria assumir as responsabilidades constitucionais pela oferta das etapas da educação básica. Nesse arranjo, os municípios ficaram responsáveis pela educação infantil e pelos anos iniciais do ensino fundamental, enquanto o estado ficou encarregado dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio. Essas definições deveriam orientar, portanto, toda a organização da oferta pelos sistemas de ensino, incluindo as construções de novos prédios, os programas de formação inicial e continuada, a contratação de docentes e de servidores de apoio, visando atender às especificidades de cada etapa (Calixto, 2017).

A princípio, um dos efeitos dessa medida foi a ampliação do atendimento à educação infantil por parte dos municípios, com um crescimento de aproximadamente 113% entre 1999 e 2006, ainda sob vigência do Fundef. Tal expansão indica o esforço empreendido pelas redes municipais em prover essa oferta. Com isso, os municípios passaram a responder, em 2006, por 42% do total do atendimento frente aos 23,15, registrados em 1999.

O processo de reorganização das redes também respondeu à crescente pressão social por maior oferta na educação infantil, impulsionada pelas condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF), que exigia a matrícula das crianças de 0 a 15 anos na escola (Brasil, 2016).

Nos relatórios de gestão referentes ao período de 1999 a 2006, não se observa registro de investimentos do Estado para apoiar os municípios nesse processo de expansão. A ampliação da pré-escola foi sustentada, sobretudo, pela utilização da capacidade ociosa das escolas existentes e pela abertura de turmas na zona rural.

Durante o governo Binho Marques (2007-2010), iniciou-se o processo de transferência das matrículas da educação infantil da rede estadual para os municípios, notadamente em Rio Branco. Essa ação, em consonância com o FUNDEB, possibilitou o aumento da receita dos municípios por meio da contabilização dessas matrículas.

Em Rio Branco, a transferência das matrículas de educação infantil da rede estadual para o município, ocorreu com o governo do estado cedendo prédios e os funcionários das escolas municipalizadas. As despesas de pessoal foram assumidas pela SEE/AC até que se completasse a integralidade do Fundef, em 2009. Ressalta-se que essa medida foi possível graças ao alinhamento político entre a gestão estadual e a prefeitura de Rio Branco, ambas pertencentes a mesma aliança política, o que acabou por caracterizar essa ação como uma política de governo, e não de Estado (Calixto, 2017).

A expansão da educação infantil na zona rural foi fortalecida durante a gestão de 2007 a 2010, no contexto do Programa de Inclusão Social e Desenvolvimento Econômico Sustentável do Estado do Acre (PROACRE). Entre as ações financiadas, destacava-se o Programa Asinhas da Florestania, criado em 2009. O programa destinava-se às crianças residentes em áreas isoladas e de difícil acesso, que não tinham possibilidade de serem atendidas pelo serviço regular de transporte escolar.

Realizado em parceria com as prefeituras, o programa oferecia atendimento domiciliar de duas a três vezes por semana.

A SEE/AC, na proposta pedagógica encaminhada ao Conselho Estadual de Educação (CEE/AC), apresentou a seguinte justificativa para a implementação do programa:

O Programa Asas da Florestania Infantil é proposto pelo Governo do Estado do Acre como uma modalidade de atendimento para as crianças de 4 e 5 anos de famílias que vivem em comunidades localizadas em áreas rurais de difícil acesso, como assentamentos, às margens dos rios, estradas e ramais, sem desconhecer a necessidade de incluir nas propostas de atividades crianças com idade inferior ou superior que residam na mesma casa. Vale salientar que as moradias situadas nessas localidades ficam a grandes distâncias de escolas, exigindo longas caminhadas, o que acaba por determinar a impossibilidade da frequência regular das crianças pequenas à escola (Acre, 2008, p. 10).

O programa foi estruturado para ofertar atendimento domiciliar realizado por um agente de educação, que se deslocará de duas a três vezes por semana até as famílias residentes nas áreas mais longínquas. As prefeituras seriam responsáveis pela supervisão das atividades, oferecendo aos agentes de educação o suporte pedagógico e administrativo. Caberia ao estado a produção dos materiais didáticos, a oferta de formação continuada para os agentes e supervisores, além da aquisição de insumos para o desenvolvimento do programa.

Todos esses custos seriam financiados pelo PROACRE, com exceção dos investimentos em pessoal, que ficariam sob responsabilidade das prefeituras. Os agentes educacionais, cuja formação mínima exigida era o ensino médio, tinham como padrão de vencimentos, o salário-mínimo.

Destaca-se que esse processo de expansão de matrículas na zona rural, encontra respaldo nas recomendações do BIRD, que sugeriam a realização da ampliação com menor custo, conforme apresenta Rosemberg (2003, p. 180):

[...] portanto, sua cobertura deve crescer; · os países pobres não dispõem de recursos públicos para expandir, simultaneamente, o ensino fundamental (prioridade número um) e a EI; · a forma de expandir a EI nos países subdesenvolvidos é através de modelos que minimizem investimentos públicos, dada a prioridade de universalização do ensino fundamental; · para reduzir os investimentos públicos, os programas devem apoiar-se nos recursos da comunidade, criando programas denominados "não formais", "alternativos", "não institucionais" isto é, espaços, materiais, equipamentos e recursos humanos disponíveis na "comunidade", mesmo quando não tenham sido concluídos ou preparados para esta faixa etária e para seus objetivos.

Esse cenário de escassez de recursos, oriundo da desigualdade na distribuição das receitas tributárias do país, estimulou as prefeituras a adotarem o “Programa Asinhas da Florestania” como estratégia para atender às comunidades mais isoladas e com população dispersa na zona rural.

A gestão estadual, a partir de 2007, promoveu discussões com as redes municipais para atender à demanda do ensino fundamental e, posteriormente, da pré-escola. No período, foi firmado com os municípios o pacto denominado Pró-município, no qual o governo do estado e as prefeituras assinaram um acordo de cooperação para ofertar o atendimento da educação

básica em cada território, a partir das responsabilidades de cada ente definidas na legislação. (Acre, 2009).

Nesses termos, o estado comprometeu-se a apoiar os municípios na expansão da educação infantil e do ensino fundamental, por meio de apoio técnico e financeiro à ampliação da rede de escolas no município. Em contrapartida, ao assinarem os acordos de cooperação, os municípios também se comprometeram a adotar políticas voltadas à melhoria da aprendizagem, como programas de orientações curriculares, formação continuada, programas de correção de fluxo, práticas de gerenciamento das escolas como o PDE, além da adesão às avaliações externas promovida pela secretaria (Acre, 2009).

Consolida-se, assim, um modelo de gestão do sistema educacional que, ao mesmo tempo promove a desconcentração do atendimento por parte do estado em prol dos municípios, especialmente na educação infantil, centraliza a orientação da gestão pedagógica, pautada em processos de avaliação externa. Tal dinâmica acaba por verticalizar a agenda estadual e o controle sobre as políticas educacionais desenvolvidas nos municípios. Esta discussão será aprofundada posteriormente.

Observa-se que essa estratégia de descentralização da atenção à educação infantil dialoga com as premissas da reforma do Estado brasileiro de promover maior autonomia local, eficiência na gestão e maior adaptação às especificidades regionais. Contudo, essa estratégia, sem a constituição de um arcabouço legal que institucionalize o regime de colaboração, previsto no artigo 23 da Constituição Federal, apresenta uma ambiguidade. Isso porque, ao mesmo tempo em que reforça a autonomia dos municípios para a construção de suas políticas, fica dependente das opções políticas dos governos no poder, ampliando a descontinuidade e a fragmentação do plano educacional.

O regime de colaboração entre os entes federados é um arranjo institucional que busca estabelecer equalizar as diferenças e desigualdades de ordem administrativa e financeira entre os entes federados no desenvolvimento das competências comuns definidas pela CF. Araújo (2010) coloca como obstáculo para a constituição do regime de colaboração as práticas de concorrência entre os entes seja por razões de ordem política ou orçamentárias.

A promoção das políticas educacionais na perspectiva do regime de colaboração no federalismo de cooperação, como adotado pela Constituição Federal de 1988, pressupõe que as decisões sobre as políticas destinadas ao desenvolvimento das competências concorrentes sejam tomadas de forma conjunta entre os entes, assim como sua execução deve ocorrer coletivamente. Esse processo deve estar vinculado a normativas nacionais que assegurem previsibilidade e continuidade às políticas.

O processo implementado no estado do Acre, embora fundamentado na Lei nº 1.694/2005, caracterizou-se predominantemente como um arranjo de coordenação federativa interestadual, voltado à ampliação do acesso e à redistribuição de atribuições originalmente sob responsabilidade do governo estadual, mas constitucionalmente pertencentes à esfera municipal. Entretanto, esse modelo de coordenação mostrou-se excessivamente vinculado a decisões político-partidárias, afastando-se progressivamente dos fundamentos de uma política de Estado e culminando em um processo de desresponsabilização do governo estadual quanto à oferta da educação infantil.

Nos relatórios de gestão, identificam-se investimentos realizados pelo governo estadual, no período de 2007 a 2010, voltados à ampliação da infraestrutura escolar, com a construção de onze novos prédios destinados a atender às necessidades de expansão da educação infantil nos municípios. (Acre, 2009).

Os dados do Censo Escolar de 2010 (INEP, 2010) apontam uma redução de 47% nas matrículas de educação infantil nas escolas estaduais, decorrente da progressiva transferência dessas matrículas para as redes municipais. Contraditoriamente, as matrículas em pré-escola mantiveram-se no patamar de atendimento.

A manutenção da taxa de atendimento na pré-escola coincide com a ampliação das vagas em creches, que teve uma expansão de 43% neste período (INEP, 2010). Esse dado evidencia a existência de uma demanda represada, especialmente em Rio Branco, que não havia sido identificada nos processos de planejamento dos anos anteriores.

Desse modo, Calixto (2017) aponta que a colaboração entre o município e o governo do estado, ao não aprofundar as relações federativas entre os entes e limitar-se à gestão administrativa do atendimento, comprometeu a política de ampliação da educação infantil.

Este fato demonstra, mais uma vez, que as relações intergovernamentais estabelecidas não primaram pela colaboração entre os entes, para a oferta desta etapa de escolarização. Após a EC nº 59, que redefiniu o dever do Estado para a oferta do direito à educação, ampliando a educação básica obrigatória e gratuita para a população, dos quatro aos dezessete anos, uma nova agenda de colaboração se colocava diante dos gestores dos sistemas estadual e municipal de ensino, para viabilizar o cumprimento desta obrigação (Calixto, 2017, p. 140).

Essa agenda não foi estabelecida durante o governo de Tião Viana. A ampliação da educação infantil, no período, foi realizada pelos municípios com recursos do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA). Entre 2011 e 2018, a oferta de educação infantil foi ampliada em 46%, crescimento sustentado pelo aumento das matrículas em creche, que registraram elevação de 155% na zona urbana e 226% na zona rural.

Os municípios acessaram recursos para a construção de novas escolas por meio do PROINFÂNCIA, criado durante o segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2007–2010), no contexto do PDE. O programa financiou a construção de novas unidades escolares e a aquisição de equipamentos e mobiliários. A definição dos projetos de ampliação da rede de educação infantil foi iniciada no Acre ainda na gestão de Binho Marques, no âmbito do planejamento do PAR, mas as entregas ocorreram a partir de 2011 (Acre, 2009; 2010).

Na gestão de Dilma Rousseff, foi introduzida uma inovação que tornou o PROINFÂNCIA, mais atrativo para os municípios: o governo federal, passou a realizar a antecipação de recursos do Fundeb no ano de entrega das obras, para financiar o custeio das novas unidades, especialmente os custos com folha de pagamento (FNDE, 2013).

Observa-se que a maior expansão da oferta ocorreu nas redes municipais, responsáveis pelo atendimento da educação infantil, sobretudo entre 2011 e 2015. A partir de 2015, há uma desaceleração no ritmo de crescimento das matrículas. Este fato relaciona-se com o contexto pós-golpe, no qual, em virtude das medidas de restrição de recursos, adotadas pelo governo Michel Temer (2016-2018), sobretudo a Emenda Constitucional nº 95, que estabeleceu o teto de gastos para a gestão pública federal, fez com o que os municípios suspendessem o início de obras ou paralisassem a construção de obras, gerando um cemitério de escolas não concluídas.

A política para o acesso à educação infantil nos governos da FPA, buscou estabelecer processos de cooperação do governo estadual com os municípios. Porém, esse movimento não foi concretizado como uma política de Estado, mas sim de governo, o que resultou na desresponsabilização da gestão estadual com o atendimento de educação infantil, especialmente em um cenário de pressão pela ampliação de creches que é, reconhecidamente, uma das etapas de ensino de maior custo e mais baixo atendimento.

O período analisado demonstra uma ampliação do acesso à educação infantil, com destaque para o crescimento das matrículas na zona rural, indicando uma intencionalidade em reduzir as desigualdades no atendimento entre moradores da zona urbana e aqueles que residem na floresta, em projetos de assentamento e em aldeias indígenas.

A partir de 2007, com a vigência o Fundeb, observa-se o efeito redistributivo dos recursos da educação, possibilitando um novo ciclo de expansão de matrículas. Com o acréscimo de receitas, os municípios puderam sustentar a manutenção da expansão ocorrida nos anos anteriores. No entanto, a análise desse processo demonstra a necessidade do estabelecimento do regime de colaboração entre os entes federados.

Entre 2011 e 2018, houve uma aceleração na expansão da oferta, impulsionada pela entrega dos prédios construídos com financiamento do PROINFÂNCIA. A descontinuidade do

programa e a paralisação das obras após 2016, ano do golpe na presidenta Dilma Rousseff e de aprovação do teto de gastos, limitou os investimentos públicos, e ainda comprometeu a expansão da oferta da pré-escola. Os dados do ano de 2018 apontam que mesmo com o desenvolvimento das políticas nesse período, a taxa de escolarização líquida, a garantia da universalização do acesso para as crianças de 4 e 5 anos permanece como um objetivo não cumprido.

Nos governos da FPA, o atendimento ao ensino fundamental, embora marcado por um discurso favorável à cooperação entre os entes federativos, manteve, na prática, uma lógica de concorrência pelas matrículas dessa etapa. Essa postura contrasta com a tendência observada no cenário nacional no período pós-Fundef, que promoveu a ampliação da capilaridade das redes municipais de ensino.

Como principais efeitos do Fundef, além de uma redução das disparidades no gasto por aluno no interior de cada estado, aconteceu um forte processo de transferência de matrículas e escolas pertencentes às redes estaduais para as redes municipais. Com relação ao ensino fundamental, enquanto, anteriormente ao fundo, os municípios respondiam por cerca de 1/3 das matrículas, ao seu final, em dezembro de 2006, essa participação já ultrapassava a metade; avançando mais nas regiões mais pobres do país, em especial, no Nordeste. Resumidamente, o Fundef provocou, por parte dos municípios mais pobres, mas não só neles, uma corrida de ‘caça ao dinheiro’, que significava assumir os alunos da rede estadual. Essa política com seu foco no ensino fundamental e seu caráter descentralizador estava também em sintonia com as diretrizes do Banco Mundial (Pinto, 2019, p. 28).

Em 1999, a gestão estadual respondia por 66% do total de matrículas do ensino fundamental. Mesmo com negociações visando a um melhor compartilhamento da responsabilidade pelo atendimento dessa etapa, a rede estadual manteve a concentração, do atendimento com 61% das matrículas (INEP, 2018).

Uma das características marcantes do sistema de ensino do Acre é a concentração das matrículas nas diferentes etapas da educação básica na rede estadual. Esse cenário reflete o histórico processo de centralização do poder político e econômico no governo estadual, aspecto que produz um considerável grau de dependência dos governos dos municípios em relação ao governo do Estado, a considerar que, do ponto de vista político os municípios têm baixa condição de atendimento das demandas da população, seja por conta de dificuldades técnicas, que faz com que as políticas públicas sejam transplantadas do governo estadual ou federal, seja pela concentração das estratégias de oferta de direitos nas demandas imediatas, em detrimento do planejamento de processos de expansão e melhoria da política educacional.

Nos primeiros anos da gestão da FPA, buscou-se estabelecer uma pactuação para o atendimento do ensino fundamental na qual os municípios assumiriam prioritariamente os anos

iniciais do ensino fundamental e o estado o ficaria responsável pelos anos finais. Esta lógica de organização impactou a definição de diversas políticas, entre as quais se destacam: o investimento na ampliação de prédios adequados à faixa etária a ser atendida; o desenvolvimento de programas de formação inicial para assegurar que os professores com habilitação exigida por lei para as séries ofertadas; e a ampliação do quadro de professores e servidores de apoio.

Durante as gestões da FPA, três políticas entraram em vigor e impactaram diretamente o atendimento da educação básica: a ampliação do ensino fundamental de 8 para 9 anos (Lei 11.274/2006); a aprovação do Fundeb (Emenda Constitucional nº 53 de 2007) e a aprovação da Emenda Constitucional nº 59 de 2009, que estabeleceu a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 dezoito anos de idade.

A ampliação do ensino fundamental de 8 para 9 anos, regulamentada pela Lei 11.274 de 06 de fevereiro de 2006, exigiria, na interpretação de Pinto (2011), o enfrentamento de dois grandes desafios: o primeiro, as redes deveriam ampliar a sua capacidade de atendimento para atender em um primeiro momento uma demanda inicial, mas que depois seria estabilizada em patamares menores por conta do fluxo escolar normalizado, o que poderia gerar ociosidade nos prédios; o segundo seria a necessidade de estabelecimento de regimes de colaboração entre estados e municípios para atender as singularidades de cada território, em decorrência da variação de atendimento da educação básica, presente no mesmo estado e por vezes na mesma cidade.

O Governo do Estado havia aprovado, em 2005, a Lei 1.694 com o objetivo de disciplinar o Regime de Colaboração do Estado com os municípios. Contudo, a forma que a colaboração para assistência técnica e financeira se efetivaria era por meio de instrumentos jurídicos como convênios e termos de parceria. Sobre essa sistemática, Araújo (2010) denomina esse tipo de negociação jurídica para desenvolver ações na educação de “minipactos”.

Chamamos de “minipactos” porque, de fato, não regulamentam a matéria (o regime de colaboração), mas estabeleceram “formas de colaboração” para estreitar as obrigações dos entes federados na oferta educacional, garantindo o direito à educação e amenizando a desigualdade e o caráter predatório e competitivo da federação, reforçada pela Constituição Federal de 1988 (Araújo, 2010, p. 239).

Apesar da tentativa de estabelecer formas de cooperação duradouras, a Lei nº 1.694/2005, devido à natureza dos instrumentos jurídicos utilizados, que não asseguravam a continuidade das ações pactuadas, tornou as relações entre o Governo do Acre e os municípios suscetíveis às mudanças eleitorais e aos interesses dos grupos políticos em disputa pelo poder local.

As formas de colaboração entre o estado e os municípios, para a efetivação do ensino fundamental de 9 anos, ocorreram por meio de ações de assistência técnica voltadas à construção de uma proposta pedagógica, com o objetivo de orientar as redes no processo de acolhimento das crianças de 6 anos de idade. Além disso, foram realizadas ações de formação continuada para professores e coordenadores pedagógicos, bem como a cessão mútua de servidores, a fim de atender às demandas de pessoal decorrentes da expansão das matrículas (Acre, 2007; 2008).

Os indicadores do Censo Escolar, no período de 1999 a 2018, indicam que essa medida foi parcialmente implementada. A Tabela 4 apresenta o crescimento do atendimento do ensino fundamental, nos anos iniciais e finais, segundo a localização.

TABELA 4 – CRESCIMENTO DO ATENDIMENTO DOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE 1999 E 2018, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA E LOCALIZAÇÃO

ENSINO FUNDAMENTAL								
ANO	ANOS INICIAIS				ANOS FINAIS			
	ESTADUAL		MUNICIPAL		ESTADUAL		MUNICIPAL	
	URBANA	RURAL	URBANA	RURAL	URBANA	RURAL	URBANA	RURAL
1999	38491	18870	16048	21881	29308	3613	7468	751
2003	33976	16740	17752	23932	31493	5680	8346	2248
2007	33272	15612	18166	21207	35395	7102	4129	3790
2011	30722	13943	24841	22722	42130	10702	3697	6149
2015	29820	13169	29271	22859	39647	12177	3131	5652
2018	26731	11419	28538	21154	39459	14391	2879	5614

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados Censo Escolar de 1999-2018.

Observa-se que, apesar do crescimento do atendimento das redes municipais nos anos iniciais, a rede estadual ainda manteve um atendimento superior a 43%. Nos anos finais, verificou-se uma leve redução da participação das prefeituras na oferta de turmas do 6º a 9º ano. Em 1999, essa participação era de 19%, passando para 13% em 2018. Essa situação difere do que ocorreu nacionalmente, posto que as redes municipais passaram a ofertar predominantemente o ensino fundamental.

A manutenção do atendimento dos anos iniciais pela gestão estadual, contrastando com as discussões realizadas nos primeiros anos dos governos da FPA, é um indicador da dificuldade em estabelecer o regime de colaboração que articule e integre as ações dos entes federados.

A assimetria entre as competências dos entes federados e o financiamento das políticas públicas faz com que a disputa por mais recursos bloqueie ações de compartilhamento de

responsabilidades no território. A gestão estadual, ao manter sob sua responsabilidade uma significativa parcela do atendimento dos anos iniciais, teve como foco a manutenção de suas receitas e não a constituição de um sistema público de educação.

O enfrentamento das desigualdades educacionais na Amazônia exige o estabelecimento do regime de colaboração entre os entes federados. A dispersão da população e as dificuldades de acesso, impostas pela geografia da região, tornam a logística de atendimento onerosa quando comparada ao que é realizado nos grandes centros ou até mesmo em regiões com acesso rodoviário.

O Fundeb, ao estabelecer fatores de ponderação para a distribuição de recursos, fez uma importante ação de equalização do financiamento entre as zonas urbana e rural. Apesar disso, deve se destacar a lógica de funcionamento da política de fundos contábeis, que redistribui os recursos disponíveis para o financiamento da política educacional e não os necessários para realizar o atendimento de acordo com um padrão mínimo de qualidade.

Por conseguinte, na região Amazônica, o estabelecimento de formas de colaboração entre os entes federados torna-se fundamental para ampliar o acesso e manter um atendimento digno para os estudantes.

Araújo (2010) apresenta o conceito de coordenação como um procedimento para o alcance de resultados comuns, sendo que a elaboração e das políticas é definida em um nível central e transferida de forma verticalizada para os entes que participam da pactuação. Já a colaboração pressupõe a elaboração de políticas e a tomada de decisões se deem de forma conjunta.

As ações de coordenação, apesar de promoverem o desenvolvimento de políticas que viabilizam a ampliação de acesso e melhoria de condições de atendimento, mantêm características presentes ao longo da história da educação brasileira, como a eventualidade, temporalidade e a voluntariedade.

No Acre, o atendimento na zona rural tem um histórico de realização a partir de ações de coordenação entre os entes. Uma dessas ações, identificada nos documentos analisados, foi o Programa Escola Ativa. No contexto da adesão do estado aos programas do Fundescola/MEC, foi fortalecida a estratégia de atendimento das classes multisseriadas para atender os anos iniciais do ensino fundamental. O programa atuava sobre a formação continuada dos docentes e a disponibilização de materiais didáticos para apoiá-los no desenvolvimento das atividades pedagógicas.

Na gestão de Binho Marques, o programa foi dividido em duas etapas, similar ao programa de aceleração da aprendizagem para os anos iniciais desenvolvido na zona urbana. A

primeira etapa destinava-se aos processos de alfabetização e a segunda para a consolidação da aprendizagem dos conteúdos previsto na proposta pedagógica para os anos iniciais do ensino fundamental. (Acre, 2010).

A partir de 2005, a SEE/AC desenvolveu o Programa Asas da Florestania, que teve como objetivo assegurar a continuação dos estudos para as crianças que residiam em áreas isoladas e de difícil acesso, e que, por conta da falta de logística e professores com habilitação para atuar com as disciplinas do currículo do 6º ao 9º ano, viam sua trajetória escolar paralisada nos anos iniciais do ensino fundamental.

Inspirado no programa da Fundação Roberto Marinho, que desenvolvia à época ações de correção de fluxo para os anos finais do ensino fundamental, estruturou-se o atendimento para que um único professor lecionasse todos os componentes curriculares.

Para que os professores pudessem atuar com a unidocência, a SEE/AC estruturou um programa de formação continuada com os conteúdos e metodologias de cada componente curricular e ano de estudo. Nessas formações, os docentes elaboravam os seus planos de aula com o auxílio de formadores com formação específica no componente que iriam lecionar (Acre, 2010).

Os professores que atuavam neste programa, em sua maioria, eram contratados em regime temporário e, diferentemente dos demais docentes da rede estadual, que dispunham de 1/3 de sua jornada de trabalho para a realização de horas-atividades, aqueles tinham assegurado um contrato de 40 horas semanais, sendo que a metade das horas contratadas eram destinadas para o exercício da docência e as demais para as atividades de estudo, planejamento, avaliação da aprendizagem e integração com a comunidade.

O programa foi fortalecido e ampliado com recursos do acordo de empréstimo com o Banco Mundial, PROACRE, que passou a financiar a aquisição de materiais didáticos e pedagógicos para o desenvolvimento do programa, além das ações de formação continuada e acompanhamento pedagógico, ampliando para as redes municipais que mantinham a oferta dos anos finais.

A política de atendimento para o ensino médio desenvolvida nos governos da FPA foi concebida para atender ao desafio de democratizar o acesso e melhorar as condições de oferta da última etapa da educação básica.

Em 1999, estudantes de oito municípios acreanos não contavam com acesso ao ensino médio em seus territórios: Capixaba, Epitaciolândia, Porto Acre, Porto Walter, Marechal Thaumaturgo, Santa Rosa, Jordão e Rodrigues Alves. Vale destacar que somente Rio Branco ofertava atendimento na zona rural (Acre, 2003).

Em outros municípios, como: Assis Brasil, Acrelândia e Manoel Urbano, o atendimento não ocorria de forma regular. Os estudantes dessas localidades eram atendidos por meio de um programa itinerante, denominado Sistema Modular. Os professores deslocavam-se até os municípios para ofertar as disciplinas do currículo. A instabilidade do programa fazia com que a duração do ensino médio ultrapassasse os três anos previstos.

Este processo de expansão ocorre de forma simultânea à reforma do ensino médio promovida durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Na ocasião, o governo havia acabado de aprovar a Resolução nº 3, no Conselho Nacional de Educação, que estabelecia as Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio (DCNEM), posteriormente responsáveis pela formulação dos Parâmetros Curriculares Nacionais do Ensino Médio (PCNEM). Essas mudanças na organização curricular e pedagógica levaram o MEC a promover programas de apoio aos estados no processo de reforma do ensino médio, especialmente no final da década de 1990 e início dos anos 2000.

Foram desenvolvidos dois programas de apoio à expansão e melhoria das condições de oferta do ensino médio no Acre. O primeiro foi o PROMED, com financiamento do BID, que custeou a elaboração de um estudo sobre a expansão das matrículas, a melhoria das condições de oferta, o desenvolvimento curricular e a formação continuada de professores e gestores. O segundo foi o Projeto Alvorada, com recursos do MEC, que financiou a ampliação e as reformas de prédios escolares, a construção de novas escolas, a aquisição de materiais didáticos e mobiliário escolar.

No PPA para o quadriênio 2008 a 2011, o Governo do Estado estabeleceu como objetivo a universalização do atendimento no ensino médio para os estudantes concludentes do ensino fundamental.

Universalizar o acesso ao ensino médio. Todo jovem que conclui o ensino fundamental deve ter a oportunidade de prosseguir nos estudos em uma escola de qualidade. Será assegurada a oferta de ensino médio na modalidade normal e serão usados recursos didáticos e tecnológicos que permitirão o acesso dos alunos das pequenas localidades e comunidades isoladas (Acre, 2007, p. 51).

Essa formulação baseava-se no diagnóstico, de que apesar da expansão das matrículas ocorridas entre 1999 e 2006, persistia uma demanda reprimida no atendimento a esta etapa de ensino. As matrículas na zona urbana cresceram 36%, enquanto na zona rural 456% (INEP, 2006).

Dois aspectos podem ser observados no processo de ampliação do acesso ao ensino médio que evidenciam as profundas desigualdades educacionais presentes no estado:

1. A expansão das matrículas do ensino médio na zona rural ocorreu em comunidades com maior densidade populacional, que já contavam com o atendimento regular nos anos finais do ensino fundamental. Isso permitiu que os estudantes prosseguissem em sua trajetória escolar próximo de suas residências, sem ter que migrar para a zona urbana.
2. As comunidades rurais de difícil acesso passaram a demandar ampliação de vagas a partir da conclusão do ensino fundamental no programa Asas da Florestania. Exigindo assim, uma organização de atendimento adequada às singularidades da zona rural. Para a SEE/AC, a ausência de oferta de ensino médio nessas comunidades favoreceria a migração dos estudantes para a zona urbana, ampliando suas condições de vulnerabilidade social e pobreza.

Para enfrentar essa situação, foi proposta a criação do programa Asas da Florestania para o ensino médio. O programa seria realizado por professores que ficariam nas comunidades durante 50 dias letivos para o desenvolvimento dos componentes curriculares dentro das quatro áreas de ensino definidas no currículo: Linguagens e Códigos, Ciências Humanas, Matemática e Ciências da Natureza.

No PROACRE, seriam financiadas as ações de formação continuada de professores e supervisores, aquisição de kit de materiais pedagógicos e livros de literatura adequados a essa etapa de ensino, além da reprodução de sequências didáticas produzidas pelos técnicos da Secretaria de educação para apoiar as atividades dos professores. Entre 2007 e 2010, houve uma ampliação de 2.857 vagas, sendo que 56% desse crescimento ocorreu em comunidades isoladas (Acre, 2010).

O segundo elemento observado no processo de expansão do acesso ao ensino obrigatório foi a questão da distorção idade-série. Em 1999, 57% dos estudantes do ensino fundamental matriculados na rede pública estavam com dois ou mais anos de atraso na trajetória escolar. No ensino médio, a taxa era de 73%, sendo que na zona rural alcançava 92% (INEP, 1999).

Tal realidade teve impacto a ampliação do acesso ao ensino médio, pois os alunos que deveriam frequentá-lo ainda estavam cursando o ensino fundamental. Para atender a essa realidade, a SEE/AC, definiu a redução da distorção idade-série como um de seus objetivos, perpassou todas as gestões. Para efeitos de organização deste trabalho, apresentam-se as políticas de aceleração da aprendizagem desenvolvidas no estado.

O PPA de 2012 a 2015, elaborado no primeiro mandato do governo Tião Viana, apresentava como meta a “Realização da inclusão digital de 9.600 alunos e professores do 3º

ano do Ensino Médio” (Acre, 2011, p. 95). Essa formulação permite inferir que, para a gestão estadual o problema do acesso estaria resolvido, e que o foco da SEE/AC para essa etapa de ensino seria a melhoria dos processos de ensino, apoiada pelo incremento da tecnologia nas escolas dessa etapa.

Esta medida entra em contradição com o diagnóstico elaborado pela própria gestão estadual, quando da elaboração do Plano Estadual de Educação (PEE), que apontava um contingente superior de 13 mil pessoas na faixa etária de 15 a 17 anos que não frequentavam a escola (Acre, 2015).

Por conseguinte, essa contradição reflete a histórica tensão da oferta do ensino médio no Brasil. O Acre acompanhou o movimento nacional de expansão do ensino médio neste século. A ampliação do ensino fundamental e os programas de aceleração da aprendizagem pressionaram a gestão estadual a promover investimentos para aumentar a cobertura. Krawczyk e Silva (2017), ao discutirem as desigualdades no ensino médio brasileiro, apontam que os sistemas de ensino promovem mais ou menos igualdade, se tiverem a organização de suas redes orientadas pela inclusão, segmentação ou progressividade.

Destarte, os autores apresentam a inclusão como sendo a “capacidade que os sistemas de ensino têm para garantir a oferta de matrículas nos vários níveis de ensino, de acordo com o tamanho da população em idade escolar” (Krawczyk; Silva 2017, p. 15). A partir desse princípio, os sistemas devem assegurar a matrícula a todos que procurarem, observando a diversidade de contextos e públicos.

A segmentação refere-se às distinções realizadas pelo sistema no atendimento. O histórico dualismo presente na oferta do ensino médio é a expressão desta forma de oferta que apresenta organização distinta para atender aos trabalhadores e seus filhos e os de estudantes de origem de classes mais privilegiadas.

Krawczyk e Silva (2017, p. 16) definem a progressividade como sendo:

[...] a capacidade que os sistemas de ensino têm para, não apenas oferecer o acesso à escola por meio da oferta de matrículas, mas também, garantir que as camadas mais pobres e vulneráveis da população sejam progressivamente atendidas por estas vagas.

Desse modo, a progressividade se caracteriza pela expansão das matrículas, mas mantendo setores mais vulneráveis da sociedade sem atendimento adequado. Ao analisar os documentos desta pesquisa e os dados do Censo Escolar referentes ao período estudado, observa-se que aparentemente a política de promoção do acesso ao ensino médio apresentou características tanto de inclusão quanto de segmentação.

A inclusão é evidenciada pela expansão das vagas para todos os municípios, incluindo a zona rural. Em 1999, as matrículas nas escolas rurais representavam 1,2% do total. Com a expansão realizada, esse percentual chegou a 21% em 2018. A Tabela 5 apresenta o crescimento das matrículas no período analisado.

TABELA 5 – CRESCIMENTO DO ATENDIMENTO ENSINO MÉDIO DA REDE ESTADUAL DO ACRE POR LOCALIZAÇÃO ENTRE 1999 E 2018

ANO	URBANO	RURAL	TOTAL
1999	20486	241	20727
2000	22317	545	22862
2001	21879	706	22585
2002	21697	844	22541
2003	25142	987	26129
2004	26123	1212	27335
2005	27105	1531	28636
2006	27829	1342	29171
2007	26984	1274	28258
2008	28564	2280	30844
2009	29101	3455	32556
2010	30031	4131	34162
2011	31450	4836	36286
2012	31682	5184	36866
2013	33468	5728	39196
2014	33676	5911	39587
2015	34554	6165	40719
2016	33425	6194	39619
2017	29794	7247	37041
2018	27785	7435	35220

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados Censo Escolar de 1999-2018.

As matrículas apresentam, com pequenas oscilações, uma tendência de crescimento, resultado dos investimentos em ampliação e da vigência da obrigatoriedade da escolarização até os 17 anos. Entre 2008 e 2016, o aumento no acesso à rede estadual foi de 28%.

Ao analisar o Plano Plurianual para o quadriênio 2016-2018, (Lei nº 3.100 de 29 de dezembro de 2015), elaborado logo após a aprovação do PEE, verifica-se que tanto as metas quanto as estratégias definidas para o período de 2015 a 2025 foram solenemente ignoradas. As ações priorizadas no orçamento do estado, reportavam-se apenas à manutenção do atendimento já existente. Ao não priorizar o PEE em seu planejamento, a gestão estadual comprometeu o direito à educação para a população em todas as etapas de ensino e nas diversas realidades do

estado, contribuindo assim, para a ampliação da desigualdade na oferta e na negação deste direito, especialmente para as populações mais vulneráveis.

Como resultado mais evidente, observa-se a perpetuação da prática de descumprimento dos planos decenais e a adoção de medidas improvisadas com fins eleitoreiros na construção e na efetivação das políticas para a educação, tendo como consequência a negação do direito à educação. Nessa direção, o gráfico, apresentado a seguir, demonstra que o atendimento no ensino fundamental e no ensino médio apresentou estagnação ou até mesmo queda.

A estagnação das matrículas do ensino fundamental e médio evidencia a dificuldade de universalizar o acesso à escola básica na Amazônia. Segundo o 5º Relatório de Monitoramento do PNE (INEP, 2024), verifica-se que o Estado do Acre tinha, em 2012, um percentual de conclusão do ensino fundamental para a população maior de 16 anos bem acima da média da região Norte. Enquanto o Acre alcançava 70%, a média da região Norte, era de 53,6% (INEP, 2024).

Ao final de 2018, o Acre apresentou uma taxa de 72,5%, refletindo uma estagnação do atendimento. A região Norte por sua vez, cresceu 14 pontos percentuais, chegando a uma média de 67,8% de conclusão do ensino fundamental para a população maior de 16 anos (INEP, 2024).

A estagnação na taxa de escolarização líquida aparentemente, é resultado da segmentação promovida com a implantação do ensino médio em tempo integral. Essa medida, ocorreu no cenário de implementação do novo ensino médio, imposto no ano de 2016, por meio da medida provisória, MP nº 746/2016, posteriormente transformada na Lei 13.415/2017.

A SEE/AC, sob a gestão de um governo do PT, que em nível nacional, apresentou resistência tanto ao modelo quanto a forma de aprovação do novo ensino médio, acabou por incorporar essa medida em suas políticas, mesmo sendo alvo de diversas críticas.

As bases político-ideológicas do Programa de Educação em tempo Integral no Ensino Médio, revelam como este está intimamente ligado à lógica de mercado, imprimida preliminarmente na lei 13.415 de 2017. Pensar a Educação Integral nos fundamentos de Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro, onde os investimentos deveriam ser reais, para que os tempos e espaços de aprendizagem pudessem ser difusos, não é algo agradável para o mercado, que tudo reduz ao aspecto econômico (Evangelista; Melo, 2019, p. 273).

A adesão a esse tipo de política promoveu a redução no número de matrículas. Segundo os dados do Censo Escolar de 2018, as sete escolas que foram incluídas no programa de tempo integral no ensino médio reduziram seus atendimentos em 4.160 vagas, o que contribuiu para a exclusão de adolescentes e jovens dessa etapa de ensino, resultando na negação de direito à educação básica. As possíveis melhorias no atendimento e na qualidade da aprendizagem

ficaram restritas a um pequeno grupo, conferindo um caráter de privilégio a um direito que deveria ser universal.

Na análise dos documentos observou-se, conforme citado anteriormente, que o enfrentamento à distorção idade-série foi eleito como uma das prioridades da gestão educacional. Em 1999, 61,1%, dos estudantes no ensino fundamental, e 73,2% dos estudantes do ensino médio apresentavam dois ou mais anos de defasagem em relação à idade recomendada para a série (INEP, 1999).

Grosso modo, o fenômeno da distorção idade-série tem origem na entrada tardia na escola e nos processos de exclusão internos às unidades de ensino, os quais se manifestam por meio dos indicadores de reprovação e abandono. Esses indicadores refletem a dificuldade das escolas e dos sistemas de ensino em acolher, de forma satisfatória, estudantes com trajetórias escolares irregulares, frequentemente submetidos a situações de desigualdade dentro e fora do ambiente escolar. Essa realidade contribui para que o fracasso escolar seja uma constante na vida desses alunos.

Os indicadores apresentados sobre o crescimento do atendimento da educação básica no Acre demonstram que a garantia do acesso à escola, em todas as etapas, ainda não foi plenamente efetivada. O crescimento das matrículas observado no período permite afirmar que houve um enfrentamento às limitações de oportunidades de escolarização.

As políticas desenvolvidas localmente, com foco na organização do sistema e na ampliação da infraestrutura escolar, juntamente com aquelas implementadas em nível nacional, especialmente o Fundef e o Fundeb, contribuíram para a expansão do acesso à educação. Contudo, o atendimento tardio obstaculizou que os estudantes, especialmente os residentes na zona rural, tivessem uma trajetória escolar compatível com a idade recomendada para cada série de estudo. A Tabela 6 apresenta o crescimento da taxa de escolarização no ensino fundamental ao longo do período analisado.

TABELA 6 – CRESCIMENTO DA TAXA DE DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE NO ENSINO FUNDAMENTAL NA REDE PÚBLICA DO ACRE, ENTRE 1999 E 2017

ANO	ESTADUAL		MUNICIPAL		TOTAL
	URBANA	RURAL	URBANA	RURAL	
1999	51	65	52	69	61
2001	45	62	47	67	50
2003	36	57	39	62	43
2005	31	51	34	56	38
2007	26	49	32	56	34
2009	18	41	22	44	26

2011	19	46	24	49	29
2013	19	45	23	46	28
2015	18	45	21	43	27
2017	18	44	20	44	26

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados Censo Escolar de 1999-2017.

Observa-se que, no período em que foram desenvolvidas ações para a inclusão da população na escola, houve uma redução na taxa de distorção idade-série. A desigualdade no atendimento entre a zona urbana e zona rural do Acre chama a atenção, sobretudo pelas elevadas taxas de distorção idade-série no ensino fundamental. Reforça-se a ideia de que a garantia do acesso, com condições adequadas e de forma continuada ao longo do tempo, é o que mais favorece um percurso escolar sem intercorrências.

Sem o enfrentamento das causas intraescolares e externas à escola, como exclusão, discriminação e preconceito, o sistema educacional continuará apresentando taxas elevadas de distorção idade-série e de fracasso escolar.

Entretanto, essa não é a percepção expressa nos documentos oficiais do Estado, os quais atribuem a diminuição desse indicador aos programas de correção de fluxo desenvolvidos pela SEE/AC. Durante os governos da FPA, foram desenvolvidos os seguintes projetos:

- a) Programa É tempo de Aprender: desenvolvido por técnicos da SEE/AC, era estruturado em dois ciclos: o primeiro com foco nas crianças que ainda não haviam sido alfabetizadas; após a aquisição das habilidades básicas de leitura e escrita, essas crianças eram reposicionadas em turmas de 2º ano para prosseguirem seus estudos. O segundo ciclo, destinava-se às crianças que já dominavam tais habilidades, sendo matriculadas em classes de aceleração de aprendizagem, que dependendo do seu desempenho ao final do ano, permitiria a progressão para a 4ª série ou até mesmo para a 5ª série. A sua execução foi apontada no relatório de gestão da Secretaria de Educação de 2006, como deficitária e que mereceria maior atenção para que os resultados pudessem ser satisfatórios. (Acre, 2006).
- b) Projeto Poronga: realizado por meio da contratação da Fundação Roberto Marinho, atendia alunos dos anos finais do ensino fundamental. Era organizado em 11 meses letivos, com professores unidocentes, e utilizava como base curricular o Programa Telecurso. Iniciado em 2002, o projeto utilizava a tecnologia das teleaulas. Houve investimento por parte da SEE/AC na formação de professores e supervisores, bem como na aquisição de equipamentos (televisores, videocassetes) e materiais didáticos (fitas e livros do Telecurso).

- c) Programa Especial do Ensino Médio – PEEM: apelidado de “Poronga Médio”, foi desenvolvido com a mesma lógica do programa implementado no ensino fundamental e, em primeiro momento, voltava-se a atender uma parcela dos concluintes do ensino fundamental com mais de 17 anos. Utilizava a tecnologia da Fundação Roberto Marinho, baseada nas teleaulas, e ofertava o currículo distribuído nas quatro áreas do conhecimento do ensino médio: Linguagens e suas tecnologias, Ciências Humanas e suas tecnologias, Ciências da Natureza e suas tecnologias e Matemática e suas tecnologias, com previsão de conclusão em 18 meses letivos.

Os programas voltados ao atendimento de alunos em distorção idade-série dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio ofereciam aos professores remuneração adicional, com o objetivo de garantir tempo para estudo e planejamento. Essa condição, no entanto, não foi assegurada para as ações de aceleração da aprendizagem nos anos iniciais, desenvolvidas pela própria SEE/AC.

Souza (1999), ao analisar os programas de correção de fluxo, pondera que esses atuam sobre a atuação dos docentes, na promoção de uma relação professor-aluno que favoreça a construção, por parte dos estudantes, de uma visão positiva de si mesmos. A autora adverte, contudo, que se não houver o enfrentamento das causas da exclusão intraescolar, esse problema permanecerá. As condições intraescolares objetivas e subjetivas são apontadas como causas da reprovação e abandono, que são uma outra causa da taxa de distorção idade-série.

Em relação à repetência, Crahay (2007) aponta que as pesquisas indicam que os alunos reprovados tendem a apresentar um desempenho inferior quando comparados aos estudantes que são promovidos, tornando a prática da reprovação contraproducente.

Desse modo, a redução da taxa de distorção-série, ocorrerá se forem combinadas ações que garantam o acesso com melhorias nas condições de atendimento dos estudantes oriundos de diferentes grupos sociais, com trajetórias também diversas. No caso do Acre, onde se observa que a expansão das matrículas ocorreu principalmente entre a população rural, torna-se fundamental a análise das condições que favoreçam tanto a permanência quanto a aprendizagem escolar.

Na perspectiva da efetivação do princípio da igualdade de condições de acesso e permanência, objeto desta tese, na perspectiva de se compreender a educação como um direito fundamental, reconhecendo os princípios constitucionais com mandamentos de otimização, ou seja, a possibilidade de se ter uma ampliação ou redução do conteúdo a ser protegido pelo Estado, em função do caráter político-jurídico da Constituição (Alexy, 2008; Ximenes, 2014).

A Constituição Federal de 1988 determinou o acesso à “educação básica obrigatória e gratuita a todos dos 4 aos 17 anos, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria” (Brasil, 1988). O conteúdo do direito à educação tem, portanto, na garantia de vagas escolares a sua primeira dimensão de proteção. Apesar disso, ao estabelecer o princípio da igualdade de condições de acesso e permanência na escola, impõe-se ao Estado, o dever de reduzir as desigualdades no atendimento educacional.

Oliveira (2005) afirma que essa premissa é fundamental para garantir a plenitude do direito à permanência e à aprendizagem dos estudantes. Nesse sentido, a avaliação das políticas voltadas à garantia de acesso deve verificar se os sistemas asseguram vagas em conformidade com a população em idade escolar.

A avaliação do cumprimento dessa obrigação tem sido baseada, majoritariamente, no atendimento das crianças em idade obrigatória. Simões (2016) afirma que esse tipo de indicador apresenta limitações, uma vez que não considera se o estudante está matriculado na idade recomendada, se progrediu adequadamente ou se abandonou a escola ao longo do percurso.

Simões (2016) também ressalta que as políticas de acesso devem buscar eliminar as limitações à universalização do direito à educação. Ao se referir ao PNE (2014-2024), observa que o acesso deve ser garantido de forma integral e universal.

Isso significa que o acesso deve ser *integral*, ou seja, possibilitando que se alcancem todos os anos escolares da educação básica com aprendizagem satisfatória na idade recomendada. Mas o acesso também deve ser *universal*, ou seja, todas as crianças e jovens devem lograr fazê-lo, independente do nível socioeconômico de sua família, das condições de raça/cor, gênero ou qualquer outra característica demográfica. (Simões, 2016, p. 21).

A partir dessa compreensão, o PNE apontou a taxa de escolarização líquida, que verifica a porcentagem da população matriculada no nível de ensino adequado à faixa etária recomendada pela legislação, como um dos indicadores do cumprimento das metas do plano e, por consequência, da efetivação do direito à educação. Dessa forma, as políticas de acesso deveriam assegurar a matrícula e a progressão dos estudantes nas idades apropriadas.

Nesta pesquisa, adota-se como indicador para verificar o cumprimento dessa obrigação a taxa de escolarização líquida na pré-escola, ensino fundamental e no ensino médio. Em todas as etapas analisadas, observou-se um crescimento nas matrículas, embora não tenha sido identificado aumento no atendimento na zona rural. A Tabela 7 apresenta o crescimento da matrícula na pré-escola durante o período analisado.

TABELA 7 – CRESCIMENTO DAS MATRÍCULAS NA PRÉ-ESCOLA NA REDE PÚBLICA DO ACRE ENTRE OS ANOS DE 1999 E 2018

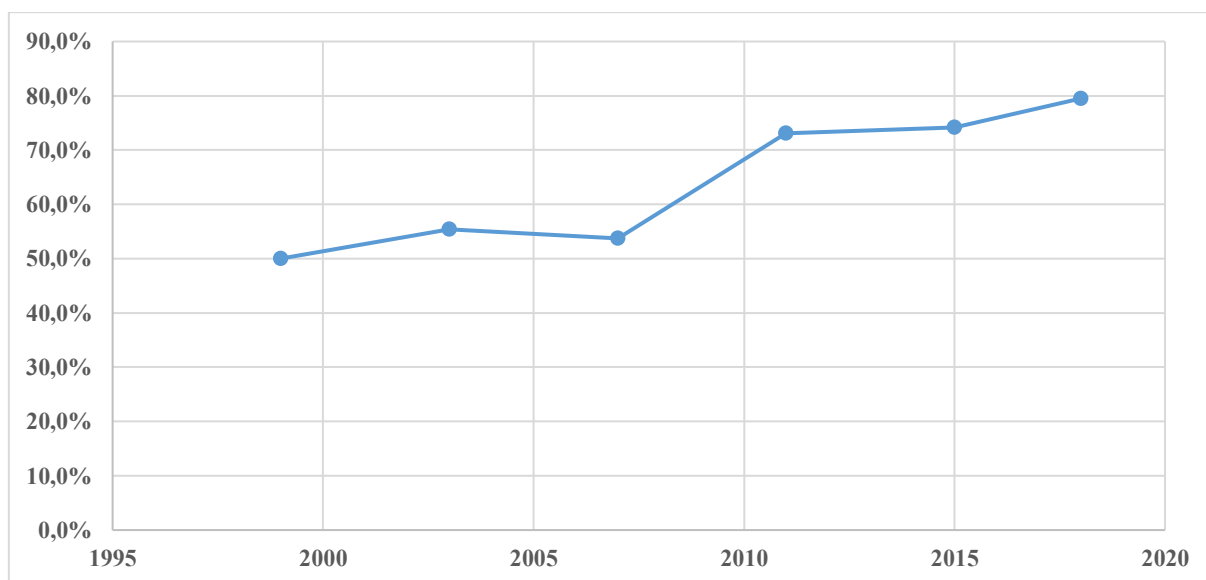
	1999	2003	2007	2011	2015	2018	TAXA DE CRESCIMENTO
TOTAL	15761	19941	24106	22663	23555	24390	54,7
URBANA	14201	17758	21004	17388	18515	18575	30,8
RURAL	1560	2183	3102	5275	5040	5815	272,8

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados do Censo Escolar de 1999-2018.

Conforme discutido anteriormente, houve um processo de transferência de matrículas da rede estadual para as redes municipais, notadamente no ano de 2007, com a criação do Fundeb. Essa transferência fez com que as redes municipais passassem a atender 74% das matrículas, em comparação com os 25% de 1999. Esse arranjo, contudo, não proporcionou uma ampliação do atendimento na zona urbana, pois as prefeituras concentraram a ampliação das matrículas nas creches.

O crescimento que se destaca no período foi o das matrículas na zona rural, sendo que, conforme mostra a Tabela 7, o intervalo entre 2007 e 2011 demonstrou maior aumento. Nesse contexto, desenvolveu-se uma ação de atendimento domiciliar para crianças de zona rural, coordenada pela gestão estadual com financiamento do Bird. Como resultado, observou-se a ampliação da taxa de escolarização líquida do estado para a população de 4 e 5 anos.

GRÁFICO 1 – TAXA DE ESCOLARIZAÇÃO LÍQUIDA DA POPULAÇÃO DE 4 E 5 ANOS MATRICULADOS NO ACRE, 1999-2018



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados Censo Escolar de 1999-2018.

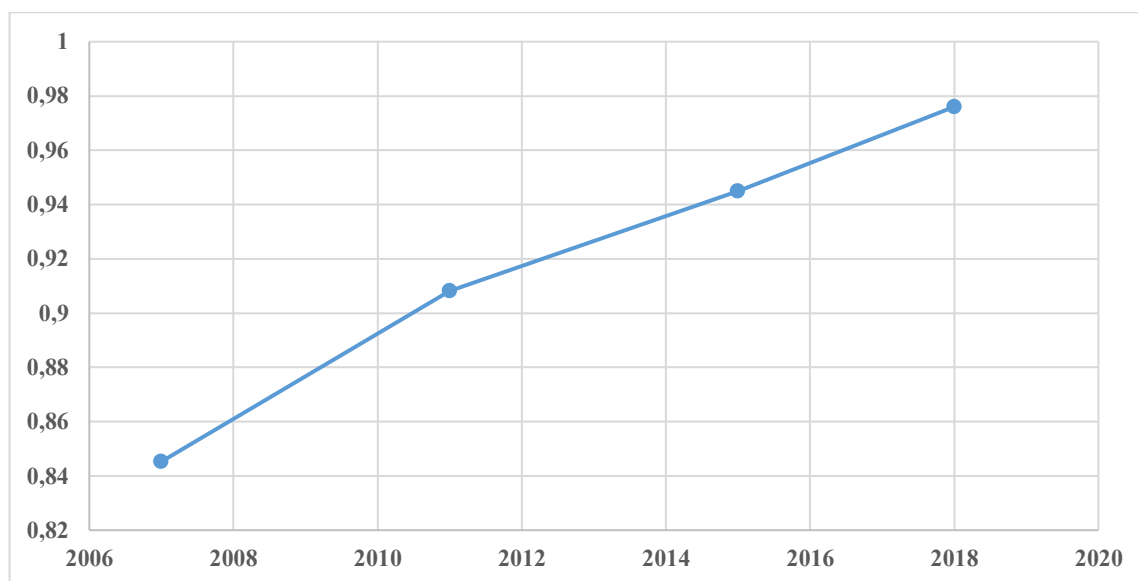
A taxa de crescimento de escolarização líquida, observada no período de estudo, retrata o esforço realizado para ampliar o atendimento para a população de 4 e 5 anos na pré-escola. Em 2018, a taxa no estado do Acre atingiu 79,5% dessa população, demonstrando que havia um contingente significativo de crianças dessa faixa etária fora da escola. Conforme se observa na Tabela 7, houve uma estagnação nas matrículas entre 2015 e 2018, principalmente em função do atendimento da zona urbana. Esse dado, juntamente com a taxa de escolarização líquida, pode dar a impressão de que o atendimento à população de 4 e 5 anos, está próximo da universalização nas áreas urbanas.

Entretanto, o confronto dos dados da Tabela 7 e do Gráfico 1 aponta para a necessidade de ampliação da investigação sobre o atendimento à população de 4 e 5 anos. Como houve uma diminuição no ritmo do crescimento da população acreana conforme o Censo do IBGE de 2022, a elevação da taxa de escolarização pode ter relação com a diminuição da demanda e não com o aumento do atendimento.

De todo modo, os dados da PNAD de 2019 indicam que 94% das crianças de 4 e 5 anos residentes na zona urbana estavam matriculadas, em contraste com apenas 49% das crianças da zona rural, o que evidencia a desigualdade do atendimento desta população. Assim, reafirma-se a necessidade de ampliar o atendimento, com prioridade para a população rural, a fim de garantir o direito à educação escolar para todas as crianças de 4 e 5 anos.

No que se refere ao ensino fundamental, verificou-se que o estado do Acre, assim como o Brasil, aproximou-se da universalização do atendimento à população de 6 a 14 anos, conforme demonstra o Gráfico 2, que apresenta a taxa de escolarização líquida nesse nível de ensino. Os dados são apresentados a partir de 2007, ano em que o ensino fundamental foi ampliado para 9 anos. No período anterior, a taxa de escolarização da população de 7 a 14 anos, era de 92,2% em 2006.

GRÁFICO 2 – TAXA DE ESCOLARIZAÇÃO LÍQUIDA DA POPULAÇÃO DE 6 A 14 ANOS NO ENSINO FUNDAMENTAL DO ACRE DE 2007-2018



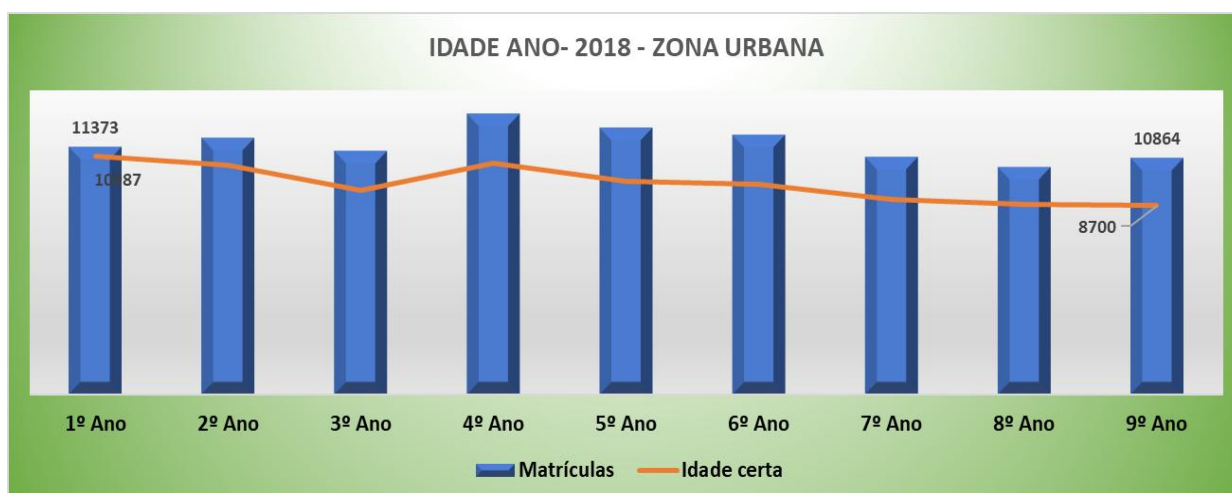
Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados Censo Escolar de 1999-2018.

Observa-se que os dados apontam para um crescimento de 13 pontos percentuais entre os anos de 2007 e 2018, aproximando o Acre da possibilidade de universalização do atendimento. No entanto, impõe-se que o crescimento na taxa de escolarização líquida, deva ser observado com maior cuidado, sobretudo se levar-se em consideração a perspectiva apontada por Simões (2016), quando indica que os indicadores que medem o acesso devem ser discutidos para verificar além da matrícula o percurso escolar. Esta questão remete necessariamente para o aprofundamento do debate sobre as condições de oferta e sobre os processos desenvolvidos no interior da escola.

O esforço realizado para ampliar o acesso teve um efeito positivo na zona rural, especialmente nos anos finais do ensino fundamental, que apresentaram um crescimento de 358%. Esse aspecto deve ser ponderado em relação à adequação da relação idade-série. Na pesquisa, identificou-se a ênfase dada pela SEE/AC à redução da distorção idade-série, por meio da implementação de programas de correção de fluxo.

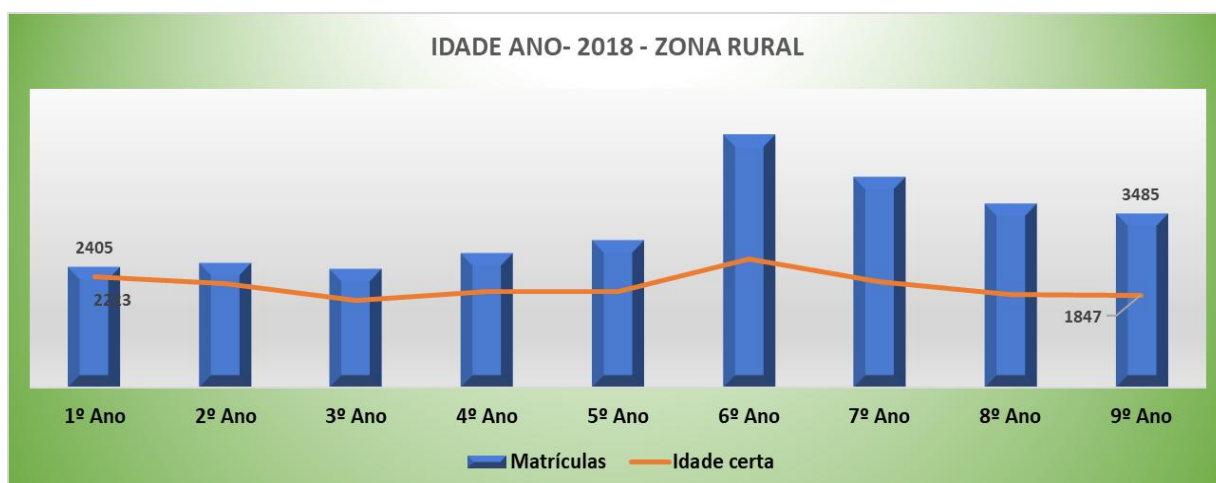
A despeito dos efeitos que estes programas possam ter tido no que se refere à melhoria da autoestima dos alunos atendidos e da progressão no percurso escolar (Areal, 2016), as ações que aparentemente tiveram maior impacto na redução do indicador de distorção idade-série foi a ampliação da escolarização, que enfrenta o desafio da entrada tardia na escola. As Figuras 1 e 2 apresentam a adequação idade-ano, no qual se evidencia a permanência de fatores que afetam o percurso escolar dos estudantes.

FIGURA 5 – MATRÍCULAS POR ANO E IDADE NO ENSINO FUNDAMENTAL NA ZONA URBANA NO ACRE EM 2018



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados Censo Escolar de 2018.

FIGURA 6 – MATRÍCULAS POR ANO E IDADE NO ENSINO FUNDAMENTAL NA ZONA RURAL NO ACRE EM 2018



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados Censo Escolar de 2018.

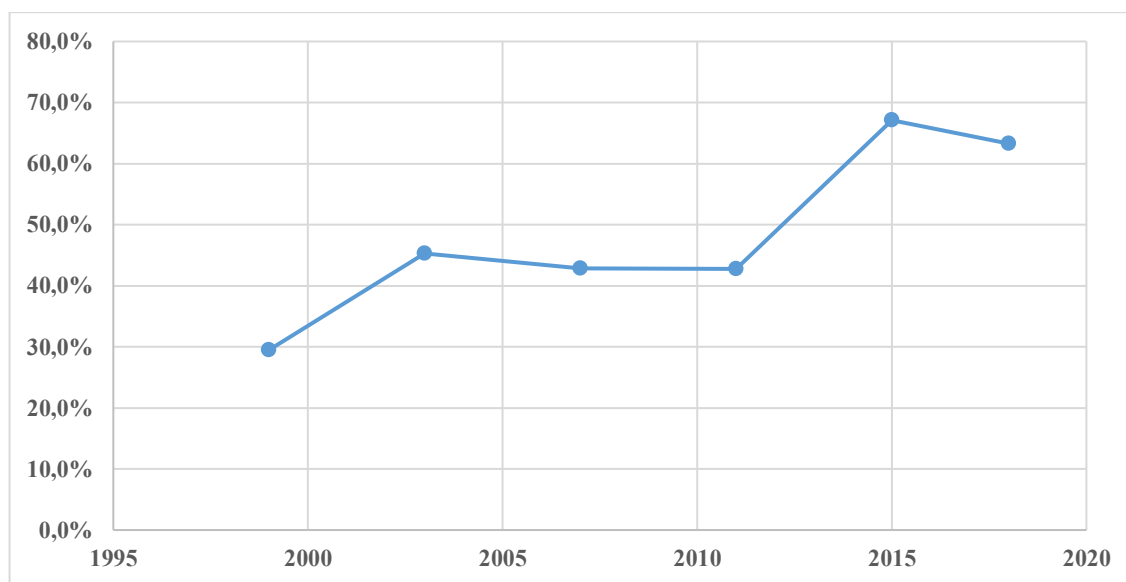
As Figuras 5 e 6 demonstram que, nos anos iniciais do ensino fundamental, a rede pública do Acre tem aproximado o acesso ao 1º ano desse nível de ensino à faixa etária de 6 e 7 anos de idade. No entanto, à medida que as crianças avançam em suas trajetórias de escolarização, amplia-se a distância entre a idade recomendada e a série cursada. Essa situação acentua-se de forma abissal na zona rural, pois no 9º ano 47% dos estudantes matriculados encontram-se em distorção idade-série.

Esse quadro reforça a necessidade da garantia das condições adequadas de permanência na escola, bem como a construção e o desenvolvimento de projetos pedagógicos que atendam às singularidades dos estudantes da zona rural.

A pesquisa nos permitiu apresentar dados que evidenciam que o ensino médio cresceu o atendimento no período de estudo em 70%. E da mesma forma que as etapas anteriores, teve uma maior democratização do acesso na zona rural. Esta etapa, é marcada, segundo Ribeiro (2020), por uma dualidade histórica que tem reforçado as desigualdades escolares.

Até 2009, prevalecia no Brasil, a progressividade do atendimento no ensino médio, que teve como consequência a exclusão de um contingente significativo de estudantes do processo de escolarização. Com a obrigatoriedade do atendimento à população de 15 a 17 anos, o Estado brasileiro passou a enfrentar o desafio da efetiva democratização do acesso. O Gráfico 3 demonstra o crescimento da taxa de escolarização líquida do ensino médio no Acre no período de estudo.

GRÁFICO 3 – CRESCIMENTO DA TAXA DE ESCOLARIZAÇÃO LÍQUIDA DO ENSINO MÉDIO NO ACRE ENTRE 1999-2018



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados Censo Escolar de 1999-2018.

A análise da taxa de escolarização líquida revela o crescimento substancial ocorrido no período, com destaque para os anos posteriores à aprovação da obrigatoriedade do atendimento, além de apresentar, ainda, o desafio da universalização para os estudantes faixa etária de 15 a 17 anos.

A investigação baseada nos documentos institucionais e nos dados do Censo Escolar demonstra que a SEE/AC orientou suas ações na perspectiva de assegurar a inclusão de todos os que requeriam o atendimento no ensino médio. As desigualdades escolares presentes no processo de escolarização acabam por desembocar na etapa final da educação básica, o que requer políticas que atendam as necessidades dos diversos grupos. Contudo, observou-se que nos anos de 2017 e 2018 com a adoção do programa de educação integral no ensino médio no contexto da reforma dessa etapa promovida de forma antidemocrática pelo governo federal, a gestão estadual passou a adotar a segmentação do atendimento ao promover o desenvolvimento da política com a redução do número de vagas nas escolas que ofertavam este modelo.

Ao apresentarmos a trajetória das políticas de ampliação da educação básica obrigatória no estado do Acre, no período de 1999 a 2018, foi possível constatar que essas políticas resultam de uma tensão histórica provocada pela negação do direito à educação no Acre, que priorizou o acesso aos núcleos urbanos. A partir de 1999, desenvolveu-se uma política de expansão que buscou assegurar a inclusão da população no processo de escolarização.

Por outro lado, evidencia-se tensões no relacionamento com os municípios, que com capacidade de investimentos reduzidas por conta do subfinanciamento, apresentavam uma baixa participação no atendimento, especialmente na educação infantil. As políticas de financiamento, por meio dos fundos contábeis, Fundef e Fundeb, promoveram a redistribuição de recursos do Governo do estado do Acre para os municípios, o que permitiu o aumento da participação destes entes na oferta da educação básica. Todavia, é fundamental ressaltar que os fundos contábeis fazem a redistribuição do dinheiro disponível e não do necessário para atender as demandas com dignidade.

Da consideração, depreende-se que tal situação impacta diretamente no atendimento na zona rural, que apresentou aumento nas matrículas em todas as etapas da educação básica, porém, parte da oferta foi desenvolvida por estratégias financiadas com recursos do Banco Mundial e que oportunizaram o acesso à educação a partir de modelos pedagógicos diferenciados para atender as condições geográfica e de isolamento da população.

As taxas de escolarização líquida evidenciam tanto os avanços quanto os limites da política desenvolvidas. O crescimento observado em todas as etapas demonstra os efeitos positivos das ações implementadas, mas também reforça a necessidade de enfrentamento das desigualdades intraescolares, que ainda provocam a exclusão educacional. Essas estratégias foram desenvolvidas com baixo custo, em consonância com a orientação do BIRD, que prioriza a otimização de recursos para o financiamento de políticas públicas.

A próxima subseção se dedicará à análise das políticas voltadas à garantia das condições de permanência na escola, destacando com ênfase os padrões de infraestrutura e as iniciativas de valorização profissional. Serão examinadas, de forma crítica, as articulações entre essas dimensões estruturantes e as estratégias de promoção do acesso, com o objetivo de compreender em que medida tais políticas contribuíram – ou deixaram de contribuir – para a efetivação do direito à educação com equidade e qualidade.

5.2 IGUALDADE DE CONDIÇÕES DE OFERTA: FORMAÇÃO DE PROFESSORES E INFRAESTRUTURA DAS ESCOLAS

A efetivação do direito à educação tem, na garantia do acesso, sua primeira dimensão. O princípio constitucional da igualdade de condições de acesso e permanência na escola, sob uma perspectiva de maximização do direito, adotada nesta tese, exige que sejam oferecidas, além do acesso, prioritariamente próximo à residência dos estudantes, padrões adequados de infraestrutura física dos prédios, mobiliários, equipamentos e insumos que atendam de forma satisfatória às demandas dos processos de ensino e de aprendizagem, em conformidade com as necessidades das comunidades atendidas.

Definir padrões de atendimento para as escolas em nível nacional constitui um grande desafio para o Brasil. Sendo um país de dimensões continentais e marcado pela diversidade, cuja desigualdade social é uma de suas características estruturais, impõem-se mecanismos que assegurem a equidade na oferta do direito à educação, considerando tanto os padrões nacionais quanto as singularidades locais.

Quando se compara, por exemplo, a disponibilidade do direito à educação entre a média dos demais estados brasileiros e os estados da região Norte, observa-se que a ausência de normatizações sobre padrões de infraestrutura impacta de forma decisiva o acesso à escola. Acesso à água potável, banheiros internos, energia elétrica, cozinha e saneamento é algo tão elementar que o fato de menos de 65% das escolas do Acre e de Roraima não disporem de água potável para os seus alunos, realidade estendida a boa parte da Região Norte, demonstra a urgência da efetivação imediata do Custo Aluno-Qualidade.

Tal medida exige acréscimo no financiamento educacional como forma de acelerar a redução das desigualdades educacionais, conforme aprovado na CONAE de 2024.

Acrescer, aos valores do CAQi e do CAQ, fatores de ampliação que considerem a desigualdade socioeconômica brasileira e a dívida histórica com a população negra e indígena em todas as etapas e modalidades. Há, também, que se ampliar os valores do CAQi e do CAQ considerando a heterogeneidade territorial do país e as desigualdades

regionais e intrarregionais existentes, como é o caso da Região Amazônica que exige custos mais elevados para a implementação das atividades desenvolvidas nas instituições educativas (Brasil, 2024, p. 183).

Na perspectiva de Barroso e Dourado (2009), o Estado deve atuar para assegurar as condições básicas de funcionamentos das escolas. Entre os fatores destacados pelos autores, evidencia-se a necessidade de estabelecimento de uma política de valorização profissional dos professores que compreende, além das condições de trabalho, os processos de formação inicial e continuada, bem como a existência de planos de carreira, cargos e salários que assegurem uma remuneração justa.

No Brasil, a política de fundos contábeis, adotada a partir de 1997 com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), voltado inicialmente à universalização do ensino fundamental e, posteriormente, com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), teve como objetivo promover maior igualdade na oferta, por meio do estabelecimento de um valor mínimo anual aluno.

Tal medida, em tese, permitiria maior equidade nas condições de atendimento. Essa política estabeleceu o mecanismo de complementação da União para os estados que não atingissem o valor mínimo definido nacionalmente (Brasil, 1996; 2007). A política de fundos contábeis realiza a redistribuição de recursos dentro do território estadual, entre o governo do estado e os municípios, em função do número de matrículas e das etapas de ensino atendidas.

No caso do Acre, a políticas de fundos contábeis promoveu a redistribuição de recursos para os municípios. Em 2018, a título de ilustração, foram redistribuídos R\$ 194 milhões de reais, o que contribuiu para reduzir as desigualdades entre a oferta das redes estadual e municipais (SIOPE, 2018)

Sampaio e Oliveira (2015) apontam que existem poucos indicadores que avaliem a desigualdade nas condições de oferta. Com base na análise dos documentos da gestão estadual, identificam-se três eixos de atuação do governo do Acre que afetariam as condições de atendimento e poderiam influenciar a redução das desigualdades: a formação inicial dos professores, a valorização salarial e o estabelecimento de padrões de infraestrutura, mobiliário e equipamentos.

Nesta tese, busca-se verificar os efeitos dessas políticas no contexto acreano, na perspectiva da produção de mudanças nas condições de oferta. A discussão aqui desenvolvida aborda os reflexos do princípio constitucional da igualdade de condições de acesso e permanência nas políticas públicas voltadas à garantia de condições básicas para as escolas

desenvolvam seus projetos pedagógicos. Para tanto, analisam-se as políticas de formação inicial dos docentes e de valorização profissional, bem como, o estabelecimento de padrões básicos para as instituições de ensino, conforme destacado nos documentos governamentais do Acre (Acre, 2003; 2007; 2011; 2015).

5.2.1 Políticas de valorização profissional no Acre entre 1999-2018: formação e plano de carreira

As políticas de valorização profissional no Acre inserem-se no contexto das reformas educacionais promovidas pelo estado brasileiro que enfatizaram a necessidade de promover melhorias na educação. O debate sobre a qualidade do ensino foi, em grande parte, reduzido à elevação das médias de desempenho dos estudantes nas avaliações externas haja vista que os resultados insatisfatórios nessas avaliações, foram utilizados como fundamento para sustentar o discurso sobre a necessidade de melhorar a formação inicial e continuada dos professores, os salários, a carreira e as condições de trabalho.

A formação de professores em nível superior era, assim, compreendida como uma importante estratégia para assegurar a ampliação do acesso à escola básica quanto a melhoria dos indicadores de desempenho dos estudantes nas avaliações externas, que à época, apontavam o Acre entre os últimos estados da federação em qualidade da aprendizagem (Acre, 2003; 2007; 2011).

Carvalho e Damasceno (2020) indicam que as políticas desenvolvidas no estado do Acre para a valorização profissional dos professores inserem-se nessa premissa, sobretudo no que se refere à necessidade de assegurar a melhoria da qualidade do ensino. Os autores destacam a iniciativa do governo do Acre de implementar um programa próprio de formação inicial em nível superior para os professores das redes estadual e municipais, a partir de ações de colaboração com universidades públicas.

Com o objetivo de atender à crescente demanda dos sistemas de ensino, decorrente da expansão da oferta de educação básica nas zonas urbana e rural, a Universidade Federal do Acre (UFAC) e a Universidade de Brasília (UnB) foram contratadas para desenvolverem programas de formação inicial em cursos de licenciatura. As formações oferecidas pela UFAc ocorreram de maneira presencial, enquanto as da UnB foram realizadas com o uso de tecnologias de mediação.

O diagnóstico sobre a formação de professores, apresentado em 1999, indicava que menos de 27% dos docentes da rede estadual tinham curso superior. Nas redes municipais, esse

percentual era de apenas 16% (Acre, 2007). Esse quadro torna-se ainda mais complexo quando se observa a distribuição dos professores por etapa de ensino: na educação infantil e no ensino fundamental, apenas 6% e 25%, respectivamente, tinham formação em nível superior.

Apesar de a Lei 9394/1996 estabelecer a habilitação em magistério como requisito para o exercício da docência na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental, verificou-se que, na rede estadual quanto nas redes municipais, havia um grande contingente de professores, contratados em regime estatutário e provisório, que não contavam com o curso de magistério em nível médio (Acre, 2007).

Em parceria com o Ministério da Educação (MEC), o Governo do Estado do Acre executou, em entre 1999 e 2001, o Programa de Formação de Professores em Exercício (PROFORMAÇÃO), desenvolvido pelo Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA) e financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A iniciativa voltada à formação de professores sem habilitação foi integrada a outras ações já adotadas pela SEE/AC, com destaque para o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE). Essa ação fazia parte da estratégia de modernização da gestão do sistema educacional no estado.

A execução do Proformação foi a primeira grande ação de formação de professores desenvolvida nos governos da FPA. Dialogava com três estratégias definidas no Planejamento estratégico de 1999. A primeira a de formar os professores atendendo as exigências legais. Em segundo lugar, era uma das condições elementares para sustentar o processo de expansão de vagas, sobretudo na zona rural, e por fim, como se tratava de um processo de formação em serviço, oportunizava a profissionais que viviam em situação de isolamento a oportunidade de realizar uma reflexão sobre o seu fazer pedagógico e a necessidade de aprimorar os seus saberes, colaborando com a melhoria dos processos de ensino cuja ação atendia, ainda, a demanda por expansão do ensino fundamental, sobretudo nas áreas rurais.

Ações dessa natureza têm um alto impacto político entre os professores beneficiados e na sociedade. Em primeiro lugar, por promoverem processos de formação voltados a profissionais leigos, que historicamente, tiveram negado pelo Estado o direito à educação.

Como já abordado anteriormente, o acesso à educação básica nas regiões de menor densidade demográfica e maior isolamento geográfico da Amazônia fez com que muitos estudantes tivessem acesso apenas aos anos iniciais do ensino fundamental. Nesses contextos, os professores eram, em geral, membros das próprias comunidades, com domínio apenas elementar de habilidades de leitura e escrita. Era esse domínio que os habilitava, de forma precária a exercer a docência nas localidades mais remotas da Região Norte.

Atuando como Professor Formador no Programa Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR), entre os anos de 2015 e 2025, tive a oportunidade de orientar Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC) no curso de Pedagogia, nos quais foi adotado o método de história de vida como abordagem metodológica. Em uma das seções dos trabalhos, os estudantes eram convidados a relatar suas trajetórias de ingresso na docência, possibilitando a reconstrução de memórias formativas e profissionais.

O relato a seguir de uma professora em formação no Curso de Pedagogia expressa a forma de contratação e a gestão da política educacional no município de Tarauacá, localizado em uma das regiões mais isoladas do planeta. Tal contexto exigia coragem para enfrentar tanto as condições inóspitas quanto a negação de direitos por parte do Estado brasileiro.

Esta comunidade era bastante povoada, com muitas crianças e adolescentes sem oportunidades de estudar, como eu já havia cursado a 4ª série, recebi então uma proposta da comunidade local pra eu ministrar aulas, levamos esse anseio dessas famílias até secretaria de educação do município de Tarauacá, que foi muito bem aceito e disponibilizaram materiais. Ao voltar pra comunidade já comecei a dar aulas pra essas crianças e adolescentes no ano de 1997 e foi assim que ingressei na profissão de docente (Mesquita, Souza, 2023, p. 11).

Essa forma de seleção e contratação de profissionais, além de evidenciar as condições adversas para a oferta do direito à educação na Amazônia, revela um elemento perverso: a utilização da carência de pessoas habilitadas para o exercício da docência, como instrumento de domínio político por grupos locais, bem como a precarização das condições de oferta educacional.

Os professores sem habilitação em nível médio concluíram o PROFORMAÇÃO em 2001. Ao todo, 1634 docentes foram habilitados em nível médio, na modalidade Normal. No entanto, o atendimento à demanda de formação desses professores leigos não foi suficiente para sustentar o processo de expansão das matrículas, considerando que todas as etapas da educação básica registraram acréscimos substanciais no número de matrículas, sobretudo na oferta na zona rural.

Tal cenário demandava professores com licenciatura em Pedagogia e nas áreas específicas dos anos finais do fundamental e do ensino médio. Como estratégia para enfrentar essa situação, foi estabelecido um processo de cooperação entre o governo do estado, a UFAC e as prefeituras dos municípios, com vistas ao desenvolvimento de programas especiais de formação docente. Destaca-se, nesse contexto, a decisão dos entes envolvidos em optar pela modalidade presencial para a execução das estratégias formativas. Esse aspecto é ressaltado por Ramos (2015) como um diferencial em relação a outros estados que também implementaram iniciativas semelhantes, porém por meio do ensino à distância.

Os programas implantados mantiveram alinhamento com o planejamento da SEE/AC, especialmente no que se referia à expansão de vagas. Diante do déficit de professores com formação superior e considerando as condições geográficas do estado, o esforço realizado pela UFAC para cumprir o pactuado, exigiu significativa mobilização de profissionais e de logística. O Quadro 8 apresenta os programas especiais desenvolvidos e os respectivos grupos de professores beneficiados por cada ação.

QUADRO 8 – PROGRAMAS ESPECIAIS DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES EM PARCEIRA GOVERNO DO ACRE E UFAC

PROGRAMA	ALVOS	Nº DE MUNIC. ATENDIDOS	CURSOS	ANO DE CONCLUSÃO	QTD. DE EGRESSOS
Programa Especial de Formação de Professores para a Educação Básica (PEFPEB - Licenciaturas Específicas).	Professores do 6º ao 9º Ano do Ensino Fundamental e Ensino Médio.	9	História Matemática Biologia Educação Física Geografia Letras	2005	1606
Programa Especial de Formação de professores para a Educação Infantil e Anos Iniciais do Ensino Fundamental/ Curso Modular de Licenciatura Plena em Pedagogia (PROSABER)	Professores das redes estadual e municipal da zona urbana sem licenciatura em Pedagogia	12	Pedagogia	2006	2684
Programa Especial de Formação de Professores para a Educação Básica/ Zona Urbana, nas áreas de Letras Matemática e Biologia, em municípios de difícil acesso.	Professores do 6º ao 9º Ano do Ensino Fundamental e Ensino Médio de 6 municípios de difícil acesso.	6	Letras Matemática Biologia	2010	720
Programa Especial de Formação de Professores para a Educação Básica/ Zona Rural, (PROFIR)	Professores das redes estadual e municipal da zona urbana sem licenciatura em Pedagogia	22	História Matemática Biologia Educação Física Geografia Letras Pedagogia	2011	2535

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Cabral (2010) e nos relatórios de gestão da SEE.

Ressalta-se que os programas implantados contemplaram docentes das redes estadual e municipais, demonstrando o objetivo da política de qualificar o conjunto dos profissionais do sistema educacional, com foco na redução das desigualdades de formação inicial entre as diferentes redes de ensino e entre as zonas urbana e rural. Como resultado desse esforço, foram formados, em nível superior, 7.545 professores no período de 2001 a 2010.

Em 2007, com o objetivo de atender professores que não haviam acessado os programas anteriores, a SEE/AC firmou um convênio com a Universidade de Brasília (UnB) para o desenvolvimento do Curso de Pedagogia. Diferentemente dos cursos ofertados pela UFAC, esse programa foi mediado por tecnologia e adotou a modalidade à distância. Os estudantes eram atendidos presencialmente nos polos de apoio e por meio de uma plataforma digital do programa. A iniciativa foi desenvolvida em 18 municípios, entre os anos de 2007 e 2010 e resultou na formação de 1.772 professores (Cabral, 2010, Acre, 2010).

Em 2009, o governo federal instituiu a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica sob a gestão da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Assim, a política teve como um de seus propósitos a organização de um regime de colaboração entre os entes federados para atender as demandas de formação inicial de professores. O governo do Acre colaborou com o desenvolvimento dessa política por meio da criação de oito polos da Universidade Aberta do Brasil (UAB), nos municípios de Rio Branco, Cruzeiro do Sul, Tarauacá, Feijó, Sena Madureira, Brasileia, Xapuri e Acrelândia. Esses espaços possibilitaram a oferta de cursos à distância, patrocinados pelo MEC.

A partir de 2011, não foram identificadas nos documentos analisados, a continuidade das ações por parte do governo estadual na execução de programas próprios de formação de professores. A UFAC, assumiu a coordenação da articulação entre os entes federados para o desenvolvimento da política de formação de professores, especialmente, por meio do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR) (Carvalho, Damasceno 2020).

Ao analisar a implementação do PARFOR no Acre, Carvalho (2022) destaca 83% das vagas disponibilizadas concentraram-se no curso de Pedagogia, sendo as demais distribuídas entre as licenciaturas em Letra (Português), Biologia, História e Geografia. O autor ressalta que a predominância da oferta do Curso de Pedagogia, deveu-se à demanda das redes municipais que necessitavam de professores habilitados para atuar na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental.

A partir da apresentação da trajetória das políticas de formação inicial de professores no estado do Acre, observa-se que, nos primeiros anos de gestão da FPA, o governo estadual

assumiu o papel de financiador do acesso ao ensino superior, suprimindo com isso, a ausência de políticas federais no atendimento às demandas das redes estadual e municipais de ensino. Evidencia-se, ainda, a importância do estabelecimento de formas de colaborativas entre o governo, os municípios e a UFAC para a realização de ações de grande envergadura.

A seguir, serão analisados os efeitos dessas políticas na redução das desigualdades na distribuição de professores com formação superior na rede pública. Verificou-se que entre 1999 e 2012, não havia indicadores que permitissem verificar a adequação da formação dos professores em relação à etapa de ensino em que atuavam. Em 2014, o INEP desenvolveu o indicador de adequação da função docente, que classifica os professores conforme sua formação acadêmica e a disciplina em que atuam. No entanto, a série histórica disponível abrange apenas os anos de 2013 a 2018, sendo utilizada aqui como complemento analítico.

Optou-se, portanto, em adotar um indicador que apresenta série histórica compatível com o período analisado nesta pesquisa: o número de docentes por grau de formação, produzido pelo INEP por meio do Censo Escolar. Esse dado evidencia a quantidade de professores em exercício na rede pública, segundo seu nível de escolaridade, e contribui para compreender como as redes de ensino absorveram os professores formados ao longo do período. A Tabela 8 apresenta o número de professores por etapa de atuação e nível de formação.

TABELA 8 – NÚMERO DE DOCENTES NA REDE PÚBLICA REGULAR, POR NÍVEL ESCOLARIDADE E FORMAÇÃO ACADÊMICA

ESCOLARIDADE DOS PROFESSORES	ANO	FUNDAMENTAL	ENSINO MÉDIO	SUPERIOR	TOTAL
Pré-Escola	1999	159	658	82	899
	2003	20	972	129	1.121
	2007	16	710	424	1.150
	2011	46	677	457	1.180
	2015	32	545	732	1.309
	2018	38	528	847	1.413
Anos Iniciais	1999	2.625	3.078	269	5.972
	2003	298	5.570	245	6.113
	2007	21	1.691	913	2.625
	2011	37	1.183	1.292	2.512
	2015	25	594	2.133	2.752
	2018	16	495	2.137	2.648
Anos Finais	1999	67	1.118	1.398	2.583
	2003	12	1.886	1.444	3.342
	2007	135	2.097	1.823	4.055
	2011	173	2.018	2.550	4.741
	2015	224	1.717	2.681	4.622
	2018	208	1.505	2.824	4.537
Ensino Médio	1999	0	85	934	1.019
	2003	0	219	1.216	1.435
	2007	0	87	1.122	1.209

2011	0	221	1.525	1.746
2015	5	281	1.918	2.204
2018	8	310	2.019	2.337

Fonte: Elaborado pelo autor, com base no Censo Escolar do Inep 1999-2018

Na análise inicial, observou-se uma possível inconsistência nos dados referentes aos anos iniciais do ensino fundamental. Entre os anos de 2003 e 2007, registrou-se uma redução de 3.488 professores. Após pesquisa no site do INEP e nos documentos de orientação sobre a coleta de dados, constatou-se que, em 2007, houve uma mudança na forma de inserção das informações pelas escolas. A Portaria nº 316, de 4 de abril de 2007, do MEC, estabeleceu que as unidades de ensino deveriam inserir as informações por meio do Sistema Educacenso, que organizou a coleta e a transmissão dos dados por ferramentas da web, em substituição ao modelo manual, em vigor até 2006.

A adoção desse sistema visou eliminar a duplicidade de informações, o que impactava negativamente na construção de indicadores e, conseqüentemente, no processo de elaboração de políticas educacionais. Além disso, a duplicidade de informações afetava a distribuição de recursos do Fundef e de outros programas do governo federal vinculados ao quantitativo de alunos. Feito este breve registro, retorna-se à análise dos dados da Tabela 8.

Retomando a análise dos dados da Tabela 8, observa-se uma faceta significativa da trajetória da política de formação de professores no Acre entre 1999 e 2018, revelando significativas transformações, marcantes, especialmente pela promoção progressiva da formação em nível superior, embora com nuances entre as diferentes etapas educacionais.

Em 1999, 91% dos professores da pré-escola não tinham habilitação em nível superior. Destes, 159 foram registrados no Censo Escolar daquele ano como tendo ensino fundamental incompleto ou completo. Em 2003, esse número foi reduzido para 20, indicando o impacto do PROFORMAÇÃO.

Após a conclusão do PROSABER, que ofertou o Curso de Pedagogia, observou-se um crescimento de 228% no número de docentes licenciados na pré-escola e uma redução de 27% no quantitativo de professores com apenas o ensino médio, entre os anos de 2003 e 2007. Apesar desse avanço, o percentual de professores com licenciatura alcançou apenas 36% do total de docentes atuantes nessa etapa, evidenciando os limites dos programas de formação diante do histórico de negação de direitos e da precarização do trabalho docente na educação infantil.

Em 1999, apenas 9% dos docentes da pré-escola contavam com nível superior; esse percentual aumentou para 60% em 2018, indicando avanços no processo de formação docente, mas também indicando a necessidade de ampliação das oportunidades para os professores da

zona rural. Os anos iniciais do ensino fundamental foram os que apresentaram maior crescimento de professores licenciados no período em estudo. Considerando os números do ano de 2007, que foi o primeiro coletado pelo Educacenso e, aparentemente, eliminou as duplicidades informação, observa-se que o número de professores com ensino superior cresceu 134% entre 2007 e 2018.

Os maiores crescimentos, assim como na pré-escola, ocorreram logo após a conclusão dos programas especiais que ofertaram o Curso de Pedagogia. Em 2018, o número de professores licenciados que atuavam nessa etapa correspondia a 81%. O número de docentes com formação em nível médio foi reduzido em 70% entre 2007 e 2018. Esses dados permitem afirmar que houve uma melhor distribuição de professores licenciados nas primeiras séries do ensino fundamental.

Nos anos finais do ensino fundamental, o número de professores com ensino superior cresceu 62% entre 1999 e 2018. Assim como nas etapas anteriores, o maior percentual de expansão ocorreu nos anos subsequentes à conclusão dos cursos oferecidos nos programas especiais. Entre 2005 e 2007, o número de professores formados aumentou 26,25%. No período de 2010 a 2011, logo após a conclusão do PROFIR, houve um crescimento de 40%. Entre 2007 e 2011, mais de 1.100 professores com formação superior passaram a atuar nos anos finais do ensino fundamental.

Constatou-se, ainda, que as redes de ensino ampliaram de forma substancial o número de professores atuando nessa etapa, em razão da expansão das matrículas. Entre 1999 e 2018, as matrículas na zona urbana cresceram 15% e enquanto na zona rural houve uma ampliação de 358%. Entretanto, ressalta-se que o planejamento de ampliação da cobertura educacional não foi acompanhado por uma estratégia consistente de formação de professores. Como resultado, a expansão das matrículas do 6º a 9º ano, manteve a estratégia de selecionar e contratar profissionais com formação em nível médio para atender à demanda por essa etapa.

Esta decisão repercutiu no indicador de adequação da função docente de 2018: mais de 62% dos professores que atuavam na zona rural nesse segmento não tinham a formação em nível superior. Trata-se de um cenário desafiador no enfrentamento das desigualdades na distribuição de professores com formação adequada.

Todavia, há necessidade de aprofundamento dos estudos sobre a política de formação inicial de professores que atuam do 6º ao 9º ano no contexto da Amazônia, uma vez que essa é uma etapa que se encontra em expansão, notadamente na zona rural, e que apresenta maior disparidade na relação idade-ano. No período analisado, o percentual de professores com licenciatura que atuavam no ensino médio, apresentou redução, passando de 91% para 86%.

Observou-se, também, a repetição da mesma tendência verificada nos anos finais do ensino fundamental: o crescimento de 70% nas matrículas entre 1999 e 2018, não foi acompanhado pelo fortalecimento da política de formação inicial, refletindo negativamente no atendimento nas áreas rurais.

O indicador de adequação da formação docente revela um crescimento significativo no número de professores sem formação superior atuando no ensino médio da zona rural. Conforme os dados da série histórica, esse percentual evoluiu de 14%, em 2013, para 32%, em 2018.

Embora se reconheçam os avanços na formação inicial de professores da educação básica no período analisado – especialmente considerando a ampliação do número de docentes com licenciatura – constata-se que os gestores públicos optaram por adotar estratégias que privilegiam a contratação e manutenção de profissionais com formação em nível médio atuando em diferentes etapas da educação básica. Essa prática apresenta maior incidência nos municípios mais pobres e menos desenvolvidos do estado.

Essa realidade contribui para a precarização do atendimento educacional nessa etapa de ensino, especialmente em contextos marcados por vulnerabilidades socioeconômicas e geográficas, os quais demandariam investimentos mais substanciais por parte do Estado, de modo a contemplar as especificidades dessas comunidades. Paradoxalmente, essa realidade se consolidou em um período caracterizado pela ampliação do número de docentes com formação superior.

É evidente que a redução da desigualdade na distribuição de professores com ensino superior implica a ampliação da oferta do acesso aos cursos de licenciatura, mas essa ação, por si só, é insuficiente. A precarização do trabalho docente no Brasil é, certamente, um dos fatores que afasta candidatos do magistério, induz à desistência da profissão e contribui para o adoecimento profissional, problemática que impacta diretamente a permanência na carreira docente.

A promoção da igualdade de condições de acesso e permanência requer o desenvolvimento não apenas de políticas de formação, mas também de ações voltadas à valorização salarial dos professores, como forma de atrair profissionais com a qualificação necessária para implementar projetos pedagógicos consistentes com as necessidades dos estudantes e de suas famílias. Essas ações devem considerar o contexto das regiões da Amazônia, especialmente as comunidades rurais, que devido às dificuldades de acesso e ao isolamento, tendem a ser atendidas por profissionais sem formação superior.

Ramos (2016) aponta que essas dificuldades aprofundam a desvalorização salarial dos professores da zona rural e comprometem a qualidade do ensino nas escolas dessas localidades.

O atendimento às populações que vivem no campo é um grande desafio para o Estado, pois os custos para a gestão pública são, comparativamente, mais elevados do que na cidade. Isso acaba gerando grandes desigualdades na distribuição dos professores mais qualificados, nos melhores salários, nas condições de trabalho, dentre outras. O Acre investe pouco nas escolas e na carreira do professor do campo. O discurso de que a educação nessas localidades é cara e a ausência de investimentos tornam o processo mais caro ainda, porque reiteram a precariedade do trabalho do professor, o que acaba comprometendo a qualidade de ensino para as crianças e os jovens do campo (Ramos, 2016, p. 239).

Esta é uma situação que entra em contradição com o que está previsto nos documentos de planejamento analisados, pois a valorização profissional dos professores do Acre foi eleita como um dos eixos da agenda de reformas educacionais desenvolvidas a partir de 1999, quando foi estabelecido um novo PCCR, Lei nº 67 de 1999. Moraes (2024) destaca a importância dessa agenda por se tratar de uma das primeiras ações estruturantes implementadas pelos governos da FPA.

A relevância dessa política para a gestão na SEE/AC pode ser observada nos fragmentos a seguir, extraídos dos Planos Plurianuais analisados.

Um novo Plano de Carreira assegurou melhoria salarial para todos os funcionários. Em menos de quatro anos, o piso salarial do professor com nível superior saltou de R\$ 500,00 para R\$ 1.200,00. O Plano de Carreira do Acre é considerado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) o melhor do país. (Acre, 2003, p. 11). Os salários subiram mais de 300%. A remuneração inicial de um professor com licenciatura, por exemplo, que era de R\$ 413,00, em 2002 já estava em 1.200,00. Hoje está em R\$ 1.498,00, para um contrato de 30 horas semanais – o maior do Brasil. Com o Plano de Carreira (uma antiga reivindicação da categoria), a progressão funcional ao longo da vida está garantida; (Acre, 2003, p. 48). O Estado investiu fortemente na área de recursos humanos, por meio da qualificação de professores e servidores. Hoje temos mais de 90% com formação superior. Isso se traduz em aumento na remuneração dos professores. O Acre está entre os estados que melhor remuneram os professores no Brasil (Acre, 2015, p. 131).

A formulação apresentada acima não expressa que as conquistas dos trabalhadores foram resultado de tensões e conflitos do governo e os sindicatos. Houve resistência por parte de uma parcela dos profissionais da educação, especialmente daqueles com maior tempo de serviço, que sentiram ter sido excluídos do processo de valorização salarial. Esse grupo iniciou uma dissidência no Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Acre (SINTEAC), dando origem a uma nova organização, a Associação de Professores Licenciados (APL), posteriormente transformado em Sindicato dos Professores do Acre (SINPROACRE).

O primeiro ponto de discordância dizia a respeito à diferença entre o vencimento inicial da carreira dos professores com licenciatura. Enquanto a remuneração do professor com

licenciatura (P2) foi fixada em R\$ 675,00, as demais carreiras do estado, com a mesma formação, tinham como vencimento básico o valor de R\$ 1.200,00.

Há estudos que evidenciam que essa divergência não se trata de um mero discurso sindical. Alves e Pinto (2011), ao analisarem os vencimentos dos professores em comparação aos de outras profissões que exigem a formação superior e têm a jornada equivalente, afirmam que os professores se encontram entre as ocupações com menor rendimento.

Os dados também evidenciam que os professores compõem o grupo de ocupações com menores rendimentos entre as ocupações de nível superior, juntamente com os fisioterapeutas (nível de rendimento próximo dos professores do ensino médio) e os assistentes sociais (com valores próximos aos professores do ensino fundamental com formação superior). (Alves e Pinto, 2011, p. 630).

Compreensão semelhante é apresentada nas análises de Jacomini, Alves e Camargo (2016), em estudo sobre o cumprimento da meta 17 do Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei nº 13. 005/2014, que trata de equiparar do rendimento dos professores aos dos demais profissionais com escolaridade equivalente (Brasil, 2014), tendo em vista que os professores brasileiros tinham remunerações inferior à de outros profissionais com o mesmo nível de formação.

Os resultados mostram que os professores da rede pública com formação em nível superior percebem, dependendo da estratégia metodológica adotada (jornada informada de 40 horas ou jornada padronizada para 40 horas a partir do cálculo do valor da remuneração por hora) apenas 58,6% ou 61,2% da remuneração dos demais profissionais de nível superior. Quando os servidores públicos são tomados como grupo de referência para a comparação, a situação é pior. A remuneração dos professores representa apenas 54,7% (para uma jornada padronizada de 40 horas semanais) da remuneração média dos servidores públicos (Jacomini; Alves e Camargo, 2016, p. 27).

A reivindicação dos professores do Acre foi atendida, sendo sua implementação dividida entre os anos de 2001 e 2002. Houve um acréscimo de 77% no vencimento inicial. Nessa negociação, também ocorreu a ampliação da jornada de trabalho, de 25 para 30 horas semanais, das quais um terço seria destinada a atividades estudo, planejamento e avaliação.

A distribuição da carreira em seis referências, representadas pelas letras “A” a “F”, foi o segundo ponto de reivindicação dos professores. Argumentou-se que professores(as) com 18 anos de serviço não teriam mais possibilidade de progressão, o que implicaria o achatamento da remuneração no final da carreira. Essa medida foi implantada de forma gradual, sendo concluída em 2007. Dessa forma, houve a ampliação da diferença entre o vencimento inicial e final da carreira que passou de 50% para 90% (Acre, 2006).

Essa ação, implantada durante o governo Binho Marques, possibilitou a movimentação interna dos professores na carreira. Somados aos reajustes salariais promovidos no período,

permitiram ganhos salariais reais que variaram de 25,5% a 37%, dependendo do posicionamento dos servidores na carreira. A maior valorização no final da carreira, observada ao fim de 2018, revela uma contradição na política salarial dos professores do Acre: durante muitos anos, o vencimento inicial dos professores com nível superior esteve acima da média nacional (Alves e Pinto, 2011).

A remuneração também tem sido considerada importante para que bons profissionais se interessem pela carreira docente. Leme (2012), em estudo sobre a atratividade docente com ingressantes de cursos superiores, indica a baixa remuneração atrelada às condições adversas de trabalhos como uma das questões que desmotivariam os estudantes a se tornarem professores; “[...] a baixa remuneração é uma das causas da não atração dos jovens pelo magistério” (p. 116). Considera, ainda, o aumento dos salários como “[...] medida indispensável, necessária e que, em curto prazo, certamente tornará a profissão mais almejada” (Leme, 2012, p. 152). Moriconi (2008, p. 2), em estudo sobre atratividade dos salários dos professores no Brasil, afirma que, de acordo com estudos internacionais, boa remuneração é fundamental para atrair bons profissionais: “O que parece ser um consenso na literatura é a importância da remuneração para atrair bons profissionais para a carreira do magistério” (Jacomini; Nascimento e Thomazini, 2018, p. 1458).

A perda dos ganhos no vencimento inicial foi identificada por Verçosa e Bassi (2019) que, ao analisarem o PCCR do Acre e realizarem as correções inflacionárias período, afirmam que houve ganhos reais para os servidores, especialmente para aqueles que estavam no final da carreira. Esses resultados foram decorrentes dos ajustes implementados para ampliar as referências da carreira, de seis para dez classes.

A tendência do período, com relação ao vencimento inicial, indica um crescimento real de 11%; ao passo que o vencimento final chega a 41%. O maior percentual de valorização do vencimento final explica-se pela inclusão de novas classes ao final da carreira (de A até F para A até J), que aumentaram paulatinamente a sua amplitude da carreira entre 2005 e 2007. Esta, que demarcava uma distância de 50% entre o menor (inicial) e o maior (final) vencimento (1,5), passou a ser de 90% em 2007 (1,9) (ACRE, 1999a, art. 35) (Verçosa e Bassi, 2019, p. 10).

Essa situação se agravou no período de 2011 a 2018, em decorrência da crise econômica e política enfrentada pelo país. As medidas adotadas pelo governo federal, especialmente as renúncias fiscais, afetaram a arrecadação dos estados e comprometeram as finanças públicas (Carvalho, 2018).

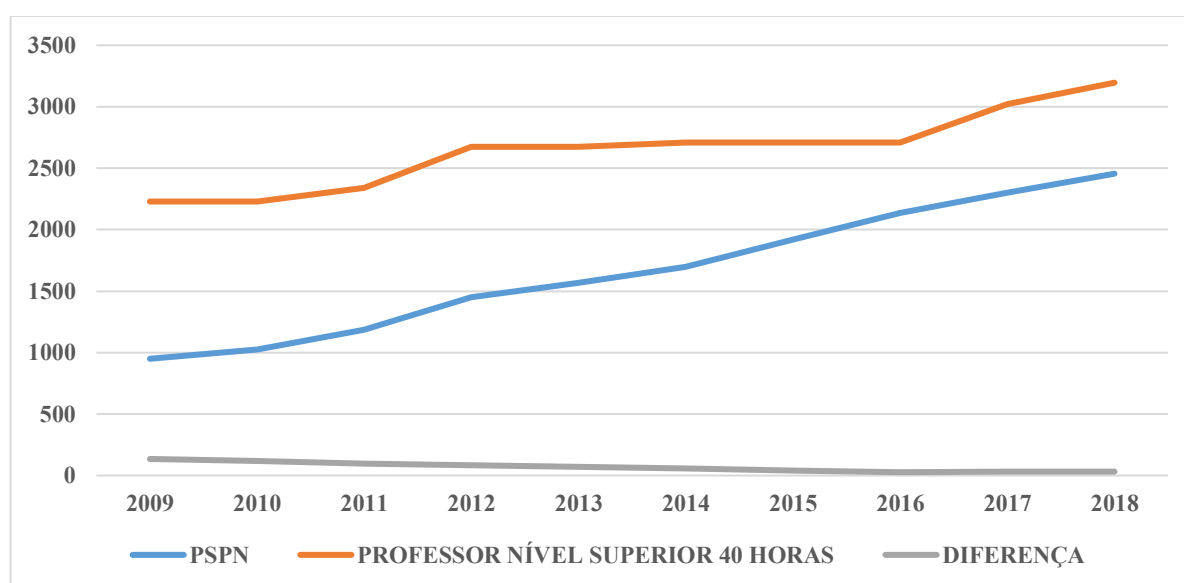
Para assegurar o pagamento dos servidores públicos, o governo estadual precisou firmar um acordo de empréstimo com o Banco Mundial, no valor de U\$250 milhões, com o intermédio do governo federal, a fim de equilibrar o orçamento e cumprir suas obrigações com os servidores em 2013.

O acordo para o Desenvolvimento de Políticas Públicas do Estado do Acre (DPL) teve, como contrapartida por parte do estado, a adoção de políticas voltadas à modernização da gestão

pública. No caso da educação, o principal eixo foi o reforço dos processos de avaliação externa e da responsabilização dos professores pelos resultados da aprendizagem. A repercussão do DPL na política educacional será examinada posteriormente nesta pesquisa.

A implantação do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), instituído pela Lei nº 11.738/2008, no estado do Acre, contribuiu para a compreensão da perda do ritmo de crescimento salarial no período analisado. O Gráfico 4 apresenta a comparação entre o PSPN e o vencimento dos professores com nível superior e jornada de 40 horas semanais.

GRÁFICO 4 – COMPARAÇÃO DA EVOLUÇÃO DO PSPN E O SALÁRIO DO PROFESSOR P2 40 HORAS DO ACRE, 2009-2018



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em (Brasil, 2008 e portarias interministeriais do MEC e do ministério da Fazenda dos anos de 2008-2018) e Acre (1999;2001;2005;2006;2007;2010;2011;2013;2017).

Verifica-se que o governo do Acre teve dificuldade em acompanhar o ritmo de crescimento do PSPN, que tem como base de reajuste valor mínimo por aluno do Fundeb. A diferença entre o vencimento inicial da carreira do professor P2, (nível superior), para a jornada de 40 horas semanais, reduziu-se de 134%, em 2009, para pouco mais de 30%. Essa trajetória pode implicar que a carreira de nível superior esteja sendo referenciada pela política salarial destinada aos profissionais do magistério de nível médio, anulando, assim, ações voltadas à valorização da formação acadêmica.

Souza e Carvalho (2024) confirmam essa tendência ao analisarem a política salarial nos governos posteriores à Frente Popular. A diferença de 30%, observada em 2018, caiu para 5,4%, em 2022. Além dessa redução, os autores, verificaram a diminuição da distância entre o

vencimento inicial e o final da carreira dos professores que era de 90% e em 2022, foi estabelecida em 63%. Os arranjos realizados na estrutura da carreira têm reproduzido, para os servidores estaduais os efeitos da política de fundos contábeis observados em outras redes.

Essas questões precisam ser mais bem aprofundadas, especialmente quando confrontadas com a permanência de professores leigos, com formação de nível médio atuando na rede pública. Logo, o professor com ensino médio regular é classificado como PS 2, (professor sem habilitação). Na tabela do PCCR de 2018, o vencimento atribuído a esse grupo, para uma jornada de 40 horas, era de R\$1.784,28, apresentando uma diferença negativa de 37%, em relação ao PSPN daquele ano, que era de R\$ 2.455,35 (Acre, 2017).

O exame da legislação do PCCR do estado do Acre, apoiado nas discussões apresentadas por Souza e Carvalho (2024), demonstra que a implementação do PSPN no estado não foi articulada com a estrutura da carreira docente. Isso provocou um achatamento entre os vencimentos inicial e final, o que pode resultar na transformação do piso em teto, reduzindo os efeitos da equalização salarial a um patamar inferior.

Ao analisar os dados sobre os efeitos das políticas de formação na ampliação do número de professores na rede pública, observa-se um número significativo de professores leigos em atuação. Esa situação pode indicar, além da ausência de professores com formação superior para atender à demanda, uma possível estratégia dos governos estadual e municipais para evitar a efetivação plena do PSPN.

A persistência da contratação de professores leigos em caráter temporário, mesmo diante do aumento do número de docentes com formação superior, é uma realidade evidenciada por Carvalho (2022). Em sua exposição sobre a implementação do PARFOR no Acre, o autor ressalta que, apesar dos avanços obtidos na qualificação docente por meio do referido programa, as administrações municipais continuam a recorrer à contratação de profissionais sem formação específica para o magistério. Tal prática revela a permanência de estruturas precárias de gestão educacional, que desconsideram os princípios legais de valorização profissional e comprometem a qualidade do ensino oferecido nas redes públicas.

No caso das secretarias municipais de educação, é recorrente a realização de “processo seletivo” simplificado para contratação de professores, cuja vigência é de, no máximo, 02 (dois) anos de duração. Essa realidade contribui de forma bastante significativa para que haja uma rotatividade grande de professores portadores dessa modalidade de contrato de trabalho, implicando, por decorrência, também na renovação do contingente de professores leigos com atuação na educação básica, especialmente na educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental (Carvalho, 2022, p. 164).

Esses professores leigos, como estão em situação de provisoriedade, são remunerados com vencimentos abaixo do que estabelecido nos planos de carreira. Filha (2022), ao analisar

o perfil dos estudantes do PARFOR, quanto à questão socioeconômica, analisou onze planos de carreira das prefeituras do Acre. Em sete, os professores provisórios leigos, recebiam um pouco mais de que um salário-mínimo.

Um efetivo processo de valorização profissional da docência passa fundamentalmente pelo cumprimento da legislação conforme observam Jacomini, Nascimento e Thomazini (2018).

Assim, pode-se dizer que está em processo de implementação e consolidação uma legislação que poderá contribuir com a garantia de condições de trabalho adequadas e valorização do professor no contexto econômico e social brasileiro. Se cumprida a legislação, os professores brasileiros que trabalham nas redes públicas da educação básica, devem ter sua vida profissional regulamentada por um plano de carreira com regras claras sobre ingresso, progressão funcional, jornada de trabalho, formação continuada, vencimento e remuneração, entre outros aspectos que constituem as condições de trabalho desses profissionais e que contribuem para a valorização da carreira docente. (Jacomini; Nascimento e Thomazini, 2018, p. 1454-1455).

Essa condição apontada pelos autores, é fundamental para o estabelecimento de condições iguais de atendimento para todos os estudantes na perspectiva de se ter uma igualdade de tratamento entre aqueles matriculados na rede estadual ou municipal tanto na zona urbana como na rural.

Ter professores bem formados, com remuneração adequada e com uma carreira que valoriza a experiência e os saberes construídos ao longo do exercício profissional é um dos eixos para a efetivação plena do direito à educação.

5.2.2 Condições de oferta, infraestrutura e desigualdade educacional no Acre

Definir, minimamente, o que se entende por padrão de qualidade na educação básica, diante das desigualdades e distintas realidades nacionais, regionais e locais, constitui um desafio permanente a ser enfrentado pelo Estado brasileiro no que se refere ao investimento na educação pública. As condições dos prédios escolares, os equipamentos e mobiliários, os recursos tecnológicos e sua distribuição desigual, bem como a formação e a precarização das condições de trabalho dos profissionais da educação, são alguns dos aspectos mais visíveis que contribuem para evidenciar a profunda desigualdade na oferta do direito à educação.

Nesses domínios, dotar as escolas públicas de salas de aula, refeitórios, cozinhas, banheiros, bibliotecas, sala de professores, acesso à energia elétrica, água potável, coleta de lixo, equipamentos audiovisuais, internet, mobiliários adequados à faixa etária atendida e

materiais pedagógicos básicos para o desenvolvimento do trabalho pedagógico é um dos poucos consensos estabelecidos na política educacional brasileira (Carreira; Pinto, 2007).

Esse debate parece adquirir contornos mais definidos e ganha relevância no contexto de expansão da oferta da educação básica observado nas últimas duas décadas no Brasil e, em particular, no estado do Acre, realidade na qual se verificou uma ampliação significativa das matrículas em todas as etapas da educação básica, incluindo crescimento substancial zona rural, especialmente nas chamadas “escolas do campo”, conforme a terminologia mais recente. Entretanto, evidencia-se a ausência de uma definição clara de padrões sobre a estrutura básica das escolas e os insumos necessários para assegurar o desenvolvimento de projetos pedagógicos que dialoguem com as singularidades de cada localidade e com as especificidades da educação do campo.

Consideram-se essas circunstâncias como fatores que, potencialmente, contribuem para a promoção de desigualdades no atendimento/tratamento dos estudantes, gerando, dentro do mesmo território e entre diferentes escolas, formas discrepantes de acesso e condições para o desenvolvimento do trabalho escolar. Isso ocorre apesar de os documentos analisados evidenciarem a preocupação da SEE/AC em estabelecer padrões básicos de infraestrutura escolar, que deveriam orientar o planejamento com o objetivo de dotar as escolas de condições elementares de funcionamento.

Em todos os Planos Plurianuais, planejamentos estratégicos e em dois acordos de empréstimo com o BIRD (Proacre e Proser), a questão das condições de oferta e o estabelecimento de padrões básicos de infraestrutura que as escolas deveriam obrigatoriamente ter foram destacadas como elemento da política local.

No planejamento estratégico de 1999, a SEE/AC definiu, como parte do objetivo de “assegurar condições mínimas de funcionamento das escolas”, três estratégias centrais: adequar a infraestrutura física dos prédios escolares, o mobiliário e os equipamentos aos padrões básicos estabelecidos para cada etapa de ensino.

Segundo Almeida Junior (2006), esse processo foi realizado a partir de ações que envolveram o cadastro e o georreferenciamento das escolas. Com base nessas ações, foi possível identificar escolas que constavam no Censo Escolar, mas que não funcionavam há anos, além de outras que sequer estavam localizadas em território acreano e, em alguns casos, nem mesmo em território brasileiro.

O diagnóstico das escolas orientou, ainda, o reordenamento da rede, no qual foi definido o perfil de atendimento. Priorizou-se o estabelecimento de escolas que atendessem exclusivamente a cada uma das etapas da educação básica. Dessa forma, as escolas foram

organizadas para ofertar etapas exclusivas: educação infantil, anos iniciais do ensino fundamental, anos finais do ensino fundamental e ensino médio. Também foi definido um modelo de escolas que atendesse, conjuntamente, os anos finais do ensino fundamental e o ensino médio, denominado “escola jovem”. Esse reordenamento orientou todo o planejamento das reformas e da construção de novas unidades de ensino, tanto nas regiões urbanas quanto nas zonas rurais, que não dispunham de cobertura adequada de atendimento.

Para a implementação dessas estratégias, Almeida Junior (2006) afirma que a SEE/AC realizou um processo de definição dos padrões arquitetônicos, de equipamentos e de mobiliários conforme a etapa de atendimento.

Desta forma, as escolas voltaram a ter identidade e os equipamentos adequados. Puderam também desenvolver projetos pedagógicos mais consistentes, Além de otimizarem o número de professores e a oferta de vagas. Assim como o mobiliário, um rol de equipamentos mínimos foi definido para cada tipo de escola. Uma escola de ensino médio por exemplo, passou a ter: uma Quadra coberta, laboratórios de informática e ciências, biblioteca e auditório. O volume de equipamentos dos últimos cinco anos chega a ser superior ao volume existente nos anos anteriores ao Plano (Almeida Junior, 2006, p. 132).

No diagnóstico do Plano Plurianual 2004-2007 (Acre, 2003), foram propostos modelos de escolas que dialogassem com o ambiente, a cultura e o projeto pedagógico, contemplando todas as etapas da educação básica, tanto para as zonas urbana e rural, quanto para as comunidades indígenas, respeitando a cultura de cada etnia.

Essa ação foi destacada por Ribeiro, Gusmão, Rezende e Vieira (2020) que, ao realizarem estudo sobre as características da política educacional do Acre entre os anos de 1999 e 2010, identificaram tal proposta como um dos principais destaques da atuação do Governo do Estado nesse período.

A rede de escolas foi reordenada a fim de adotar padrões mínimos de infraestrutura e recursos, estabelecidos segundo as necessidades das distintas etapas de atendimento: educação infantil, ensino fundamental 1, ensino fundamental 2 e ensino médio. O padrão básico de funcionamento das escolas determinava aspectos como quantidade e nível de formação de professores, equipamentos, infraestrutura e condições do prédio, para que o serviço educacional fosse prestado. “A ideia não era criar determinadas ilhas de fantasia, mas estabelecer um padrão”, afirmou a Entrevistada 2. O padrão teria um caráter dinâmico, podendo ser elevado de acordo com o tempo. No âmbito desse padrão, optou-se por um número máximo de 12 salas de aula por escola, a fim de facilitar a gestão do processo de ensino e aprendizagem (Ribeiro, Gusmão, Rezende e Vieira, 2020, p. 7).

Nos documentos dos acordos de empréstimo com o BIRD, foi identificada uma ação voltada para a melhoria da infraestrutura das escolas, denominada Subprojetos Escolares. Essa ação consistia em um programa de descentralização de recursos destinados aos conselhos escolares de escolas rurais, das redes estadual e municipais. Esses conselhos seriam

responsáveis por realizar intervenções de reforma e ampliação de escolas, atividade que, até então, era centralizada nas secretarias de educação.

Esse tipo de ação coincide com as orientações do Banco Mundial para a melhoria da governança do setor público, sendo as políticas educacionais um campo especialmente fértil sua implementação. Uma dessas orientações é a descentralização da execução das políticas públicas, justificada como um mecanismo de ampliação da participação das comunidades, que em tese, passariam a ter maior poder de decisão sobre a destinação e a fiscalização dos recursos públicos (BIRD, 1992).

Observa-se que, ao adotar essa estratégia, o Governo do estado do Acre assume uma posição já apontada por Almeida Junior (2006), o qual indicava que, além da falta de recursos destinados à educação, haveria a necessidade de se avançar nos processos de gestão tanto da secretaria quanto das escolas. Essa afirmação se respalda na constatação de que nos planejamentos estratégicos da SEE/AC, estão sempre presentes objetivos relacionados à modernização da gestão da escola, ancorados em dois pilares: o planejamento estratégico, por meio do PDE e os programas de transferência de recursos para os conselhos escolares das unidades de ensino. Na prática, isso implica descentralizar para as comunidades a definição das intervenções, a contratação dos serviços e a aquisição de materiais para a execução das obras e a fiscalização dos serviços. A SEE/AC, mantém centralizada a fiscalização do uso dos recursos.

Adrião e Peroni (2007), ao analisarem o PDDE, chamam a atenção para o fato de que esse tipo de estratégia de descentralização de recursos para as unidades de ensino traz consigo o risco de desresponsabilização do Estado em relação à garantia dos direitos básicos da população.

Permanecerão, como campo futuro de investigação e avaliação, as conseqüências para o caráter público da escola decorrentes da instalação, em seu interior, de entidades de direito privado (UEX), nos moldes das Organizações Sociais, ainda que o pragmatismo de muitos impeça de relacionar essa opção com as formulações privatizantes da atuação estatal (Adrião e Peroni, 2007, p. 265).

No caso da ação dos subprojetos escolares, houve a transferência de responsabilidade para comunidades escolares, com pouca familiaridade na gestão de recursos públicos, as quais passaram a definir intervenções em infraestrutura e a zelar qualidade de serviços de construção. Dessarte, independentemente de se ter ou não recursos suficientes para atender todas as demandas da escola, a responsabilidade pela qualidade recairia sobre o conselho escolar que gerenciava os recursos.

Na perspectiva de assegurar o princípio constitucional da igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola, como mandamento de otimização para a definição do

conteúdo do direito à educação, impõe-se a necessidade de verificar como esses padrões foram distribuídos entre as redes escolares.

Duarte, Gomes e Gotelib (2019, p. 3) discutem que a disponibilidade de infraestrutura nas escolas é “[...] condicionada por desigualdades entre os entes federados aos quais estão subordinadas, por sua localização territorial, além das condições socioeconômicas dos estudantes que as frequentam”.

Nessa mesma direção, destaca-se que a desigualdade entre a infraestrutura das escolas estaduais e municipais, identificada por Satyro e Soares (2007), ao analisarem as condições das escolas brasileiras entre 1995 e 2007. Os autores apontavam, à época, a necessidade de se estabelecer melhorias no sistema de distribuição de recursos para reduzir as desigualdades entre os sistemas de ensino.

Eles também evidenciaram a ausência de padrões elementares de infraestrutura nas escolas rurais, relacionando essa precariedade às dificuldades no desenvolvimento do processo escolar.

Ou seja, não resta dúvida de que a educação no campo conta com condições materiais muito inferiores à educação nas cidades, estejam ou não estas em zonas metropolitanas. Sendo todos os resultados educacionais na zona rural muito inferiores aos das zonas urbanas, uma hipótese que estes dados levantam é que parte do atraso educacional nas zonas rurais se deve às condições materiais de ensino precárias. A necessidade de investigação nas relações entre infra-estrutura e insumos no campo é, acreditamos, o primeiro resultado desta pesquisa (Satyro; Soares, 2007, p. 35).

A distribuição desigual dos recursos, neste caso os espaços físicos das escolas e os equipamentos escolares, constitui um obstáculo à redução das desigualdades e à efetivação da melhoria da aprendizagem. Sampaio e Oliveira (2015) destacam a histórica oferta desigual de recursos educacionais no Brasil, resultado da discrepância do modelo federativo adotado que concentra a arrecadação tributária na União e desconcentra as competências para os demais entes, com capacidade de investimento diferenciadas.

O Fundef e o Fundeb têm como uma de suas finalidades a redução das disparidades regionais no território. A redistribuição dos recursos tem como uma de suas finalidades o alcance de patamares dignos de remuneração dos profissionais da educação e das condições de oferta. A definição de padrões básicos para o funcionamento das escolas é condição fundamental para a redução das diferenças na disponibilidade dos recursos.

Schneider ressalta que a concepção de padrões mínimos deve assegurar um atendimento mais equitativo, contribuindo para a construção de um sistema educacional mais justo.

Entende-se, contudo, que ainda é preciso avançar a fim de garantir um padrão mínimo de condições materiais e estruturais da escola, que superem a ideia de uma escola

pobre para pobre e que consigam garantir um padrão mais equitativo para os estudantes (Schneider, 2018, p. 21).

Análise semelhante é apresentada por Duarte, Gomes e Gotelib, que apontam esse aspecto como pressuposto fundamental para a organização dos sistemas de ensino.

Políticas públicas redistributivas de educação, para a promoção de maior equidade, atestam a importância do financiamento complementar pela União. No entanto, permanecem ausentes neste sistema normas comuns quanto aos padrões de oferta necessários para os estabelecimentos escolares, como critério de igualdade norteador da distribuição de recursos. A regulamentação nacional de insumos básicos necessários ao ensino, como critério de igualdade da oferta escolar previsto na Ldben (Brasil, 1996a), não intervém na autonomia de organização das escolas pelos poderes públicos subnacionais. Se a organização dos estabelecimentos pode ser diversa, padrões nacionais para condições de infraestrutura constitui princípio político relevante na promoção da igualdade de oportunidades (Duarte; Gomes; Gotelib, 2019, p. 8).

Certamente, a ausência desses padrões impacta na análise das políticas voltadas à melhoria das condições de infraestrutura das escolas. A construção de um indicador que sistematize os dados de forma a prover informações para análise das condições de oferta nas escolas públicas é um debate que ainda está sendo enfrentado, especialmente quando o país discute o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi).

Inspirando-se em Schneider (2018), que propôs o Índice de Condições Materiais da Escola (ICME) com base nos microdados do SAEB e do Censo Escolar, esta análise buscou uma metodologia de verificação semelhante, partindo do entendimento de que indicadores sistematizados contribuem significativamente para o debate sobre padrão de qualidade no que se refere às condições físicas das escolas.

Assim, realizou-se o tratamento estatísticos dos dados referentes às edições de 2007, 2011, 2015 e 2019. A escolha desses anos decorre da universalização do SAEB e coincide com os anos iniciais das gestões compreendidas entre os períodos de 2007 e 2018. O ano de 2019, constitui-se a data final, pois os dados coletados referem-se ao ano de 2018. Contudo, após a revisão da literatura, optou-se por utilizar exclusivamente os microdados do SAEB, já que a relação entre condições de infraestrutura e resultados de aprendizagem aferidos por avaliações externas ainda carece de definições mais precisas.

Com base na proposta apresentada por Schneider (2018), agregaram-se as informações dos microdados do Censo Escolar em cinco variáveis, excluindo-se da proposta da autora os indicadores que verificam o de estado de conservação da infraestrutura e as condições de iluminação e ventilação, pois eles têm como elemento principal de constituição os microdados do SAEB.

A investigação concentrou-se na classificação das unidades escolares conforme a rede de ensino (estadual ou municipal) e a localização geográfica (zona urbana ou rural). Os resultados obtidos são apresentados conforme a distribuição do indicador para cada ano de referência, segmentados pelas categorias de rede e localização.

Manteve-se a forma de organização, proposta por Schneider (2018), de expor os dados em uma escala de 0 a 1, no qual o zero (0) expressa a pior condição para o indicador e um (1) para a melhor. A partir destas definições, agruparam-se os dados em cinco indicadores. O Quadro 9 apresenta os indicadores, juntamente com os respectivos conteúdos analisados.

QUADRO 9 – INDICADORES DE CONDIÇÕES MATERIAIS DA ESCOLA

INDICADOR	CONTEÚDO
I – Acesso à tecnologia	Existência de computador e internet exclusiva para os alunos, professores e computadores para a administração.
II – Acesso a equipamentos	Disponibilidade de equipamentos eletrônicos (DVD/vídeo cassete, televisão, antena parabólica, fotocopiadora, projetor de slides, retroprojetor, impressora, aparelho de som)
III – Espaços pedagógicos	Disponibilidade de espaços pedagógicos (laboratório de informática, laboratório de ciências, quadra esportiva, biblioteca, local de funcionamento, sala da diretoria, sala de professores);
IV - Acessibilidade	Existência de dependência de pessoas com necessidades educacionais especiais (PNEE) (existência de salas de atendimento especializado, outras dependências, banheiro adaptado);
V – Serviços básicos	Disponibilidade de serviços de saneamento e energia (rede de esgoto, fornecimento de energia, abastecimento de água, água filtrada).

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de Scheneider (2018).

A análise da distribuição do número de escolas públicas no Acre, nos anos considerados, confirma a predominância das redes municipais na oferta da educação básica na zona rural, conforme expresso na Tabela 9.

TABELA 9 – DISTRIBUIÇÃO DAS ESCOLAS PÚBLICAS DO ACRE, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA E LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA EM 2007,2011,2015 E 2019

ANO	REDE ESTADUAL			REDE MUNICIPAL			TOTAL GERAL	
	URBANO	RURAL	TOTAL	URBANO	RURAL	TOTAL	URBANO	RURAL
2007	178	497	675	161	841	1002	339	1338
2011	178	571	749	186	1011	1197	364	1582
2015	185	563	748	218	936	1154	403	1499
2019	183	481	664	221	803	1024	404	1284

Fonte: Elaborado pelo autor, com base no microdados do Censo Escolar (INEP, 2007;2011,2015, 2019)

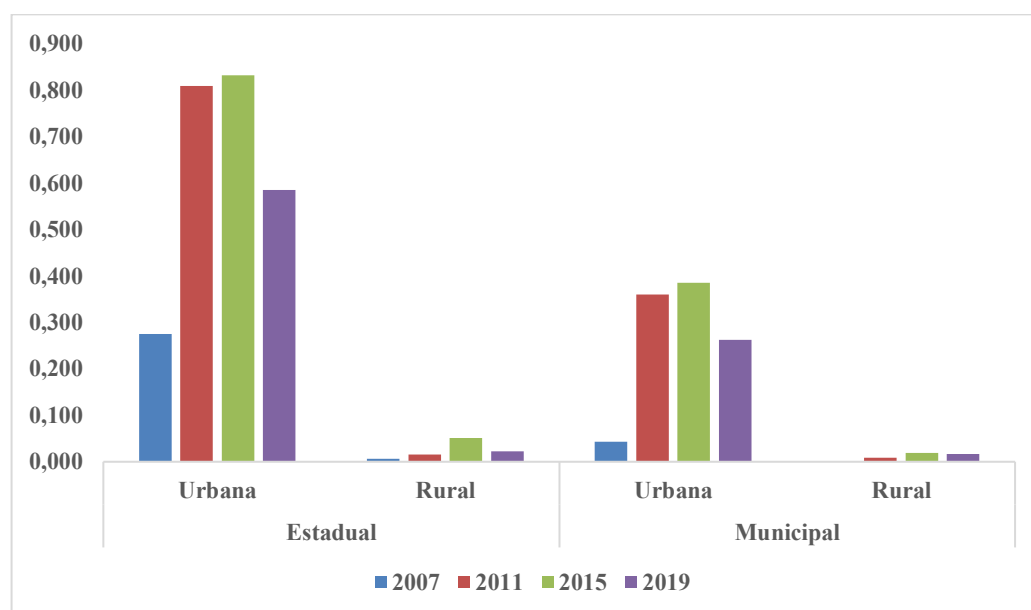
A análise da distribuição do número de escolas públicas no Acre, nos anos de 2007, 2011, 2015 e 2019, revela dinâmicas distintas entre as redes estadual e municipal bem como entre as localizações urbana e rural. Em 2007, havia 1.677 escolas no estado, das quais 675 pertenciam à rede estadual e 1.002 à rede municipal. A maior parte da oferta educacional encontrava-se nas áreas rurais, com destaque para a gestão municipal, que contabilizava 841 escolas rurais em contraste com 497 escolas rurais da rede estadual.

Em 2011, em consonância com a expansão das matrículas registradas entre 2007 e 2011, o total de escolas atingiu o pico de 1.946 unidades (sendo 749 estaduais e 1.197 municipais), número que se manteve elevado em 2015, com 1.902 escolas (748 estaduais e 1.154 municipais). A partir desse período, observou-se uma redução, totalizando 1.688 escolas em 2019, distribuídas em 664 estaduais e 1.024 municipais.

No período de 2011 a 2019, verificou-se uma redução de 19% no número de escolas situadas na zona rural. Tal dinâmica, embora pareça contraditória frente à ampliação do número de matrículas registrada no mesmo intervalo temporal, indica a adoção de uma política de nucleação de unidades escolares de pequeno porte, concentradas em áreas geograficamente próximas. Essa medida evidencia uma estratégia voltada à otimização do uso de recursos públicos e à racionalização da gestão da rede de ensino.

O primeiro indicador analisado foi o de acesso a computadores e à internet. Os dados revelam que, entre 2007 e 2015, houve expansão na disponibilidade de computadores e serviços de internet banda larga nas escolas do estado. No entanto, esse avanço esteve concentrado, majoritariamente, nas escolas localizadas em áreas urbanas, conforme ilustrado no Gráfico 5.

GRÁFICO 5 – CRESCIMENTO DO INDICADOR I (COMPUTADOR E INTERNET) EM ESCOLAS PÚBLICAS DO ACRE POR REDE E LOCALIZAÇÃO (2007; 2011; 2015; 2019)



Fonte: Elaborado pelo autor, com base no microdados do Censo Escolar (INEP, 2007;2011,2015, 2019)

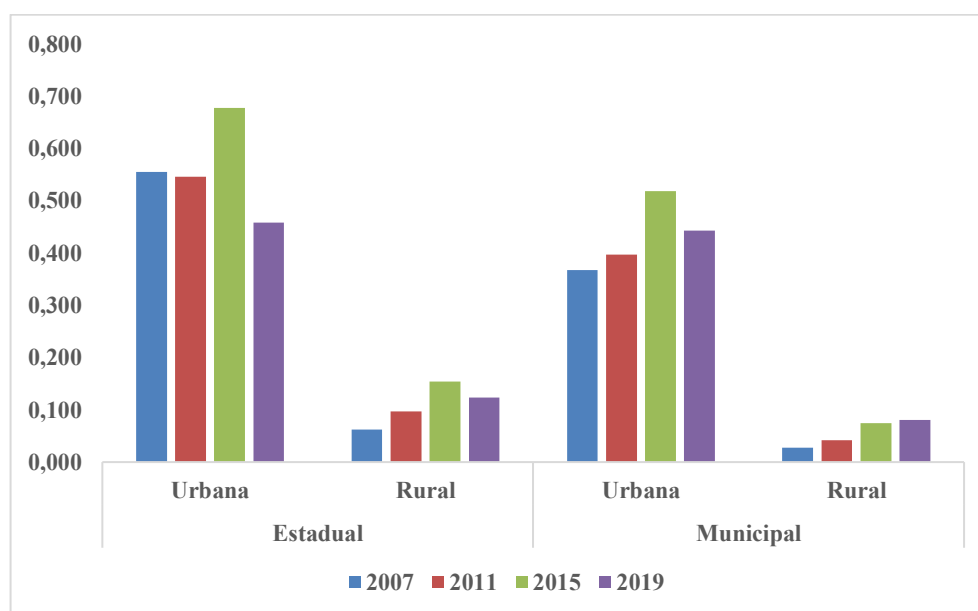
Verifica-se que, entre os anos de 2007 e 2015, houve uma expressiva melhora nas condições de atendimento das escolas urbanas da rede estadual. Movimento semelhante ocorreu nas redes municipais, embora em menor intensidade. Entre 2015 e 2019, observa-se uma redução na disponibilidade de acesso a computadores e à internet, indicando uma descontinuidade nas ações de provisão desses equipamentos e serviços, coincidindo com o contexto de restrição orçamentária vivenciado no período.

As escolas rurais, tanto da rede estadual quanto das redes municipais, mantiveram níveis muito baixos de acesso ao longo de todo o período analisado, o que evidencia a persistente limitação no acesso às tecnologias em áreas rurais e, ao mesmo tempo, revela disparidades significativas entre as redes estadual e municipal.

A presença de equipamentos eletrônicos foi analisada por meio do Indicador II, que compreende a existência de DVD/videocassete, televisão, antena parabólica, fotocopiadora, projetor de slides, retroprojetor, impressora e aparelho de som. No período em análise, observou-se que, nas escolas estaduais urbanas, os valores se mantiveram relativamente estáveis, com um leve decréscimo em 2011 (0,546), elevação em 2015 (0,678) e posterior redução em 2019 (0,458). Nas escolas municipais urbanas, por sua vez, verificou-se um crescimento contínuo, passando de 0,368 em 2007 para 0,518 em 2015, seguido por uma leve redução para 0,443 em 2019.

As escolas estaduais localizadas na zona rural apresentaram um crescimento gradual, com o indicador passando de 0,062 em 2007 para 0,154 em 2015, mantendo-se em patamar semelhante em 2019 (0,124). Apesar disso, nas escolas municipais rurais, os valores permaneceram baixos durante todo o período, variando de 0,028 em 2007 para 0,081 em 2019, conforme ilustrado no Gráfico 6.

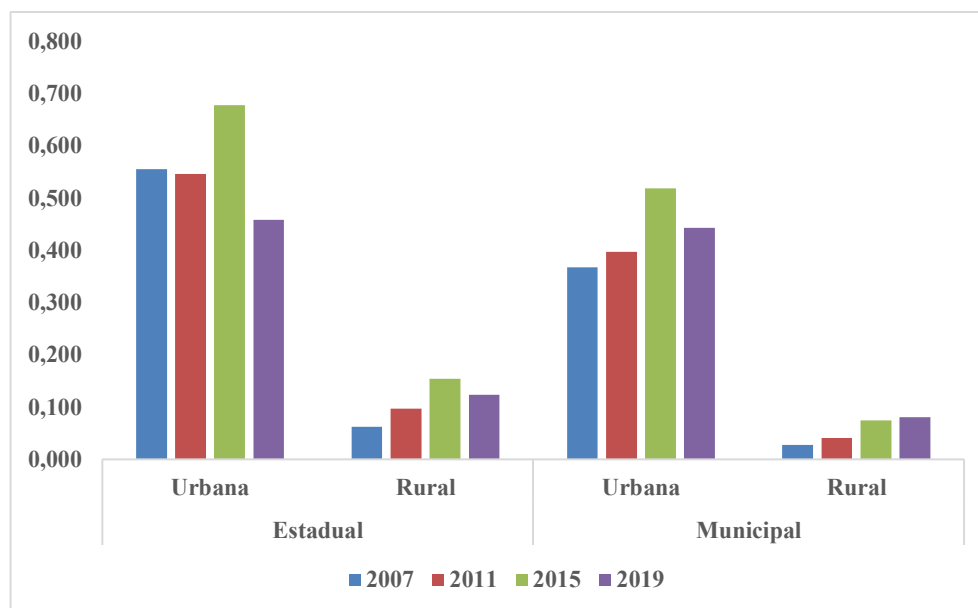
GRÁFICO 6 – CRESCIMENTO DO INDICADOR II (EQUIPAMENTOS ELETRÔNICOS) EM ESCOLAS PÚBLICAS DO ACRE POR REDE E LOCALIZAÇÃO (2007; 2011; 2015; 2019)



Fonte: Elaborado pelo autor, com base no microdados do Censo Escolar (INEP, 2007;2011,2015, 2019).

A inclusão e a manutenção desses insumos nas escolas demandam a continuidade dos investimentos, de modo a possibilitar o acompanhamento das inovações tecnológicas e a reposição adequada dos equipamentos, seja em decorrência do desgaste natural pelo uso, seja por eventuais sinistros. O Indicador III, referente à disponibilidade de espaços pedagógicos, tais como laboratórios de informática e de ciências, quadras esportivas, bibliotecas, salas de direção e salas de professores, evidenciando com isso, as desigualdades existentes entre as redes estadual e municipais, além de revelar a precariedade no atendimento ofertado na zona rural em ambas as esferas administrativas, conforme ilustrado no Gráfico 7.

GRÁFICO 7 – CRESCIMENTO DO INDICADOR III (ESPAÇOS PEDAGÓGICOS) EM ESCOLAS PÚBLICAS DO ACRE POR REDE E LOCALIZAÇÃO (2007; 2011; 2015; 2019)



Fonte: Elaborado pelo autor, com base no microdados do Censo Escolar (INEP, 2007;2011,2015, 2019).

Na análise, verifica-se que, em 2007, as escolas estaduais urbanas apresentavam uma média de 0,569 no Indicador III, o que indica que os esforços empreendidos nos anos anteriores resultaram em melhorias quanto à disponibilidade de espaços pedagógicos. Esse crescimento foi mantido entre os anos de 2011 e 2015. Todavia, assim como observado nos indicadores anteriores, entre 2015 e 2019 houve uma queda sensível, refletindo a redução dos investimentos do governo do Acre em obras.

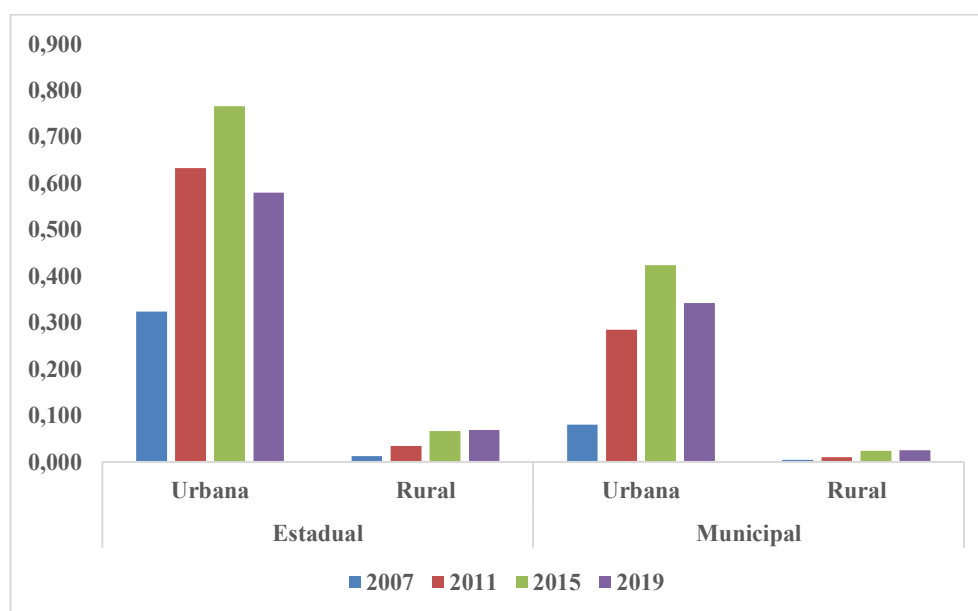
Já nas escolas municipais urbanas o indicador aumentou de 0,367 em 2007 para 0,445 em 2011, evidenciando uma ampliação dos investimentos das prefeituras na melhoria da infraestrutura escolar. Esse período coincide com a implementação do Fundeb, que ampliou as receitas das prefeituras e permitiu investimentos mais robustos na infraestrutura física das escolas.

Tanto as escolas estaduais quanto as municipais situadas na zona rural apresentam índices baixos no Indicador III. Tal realidade é particularmente preocupante diante da expansão do número de matrículas entre os anos de 2007 e 2018, período em que a zona rural registrou o maior crescimento em comparação à zona urbana. A inexistência de espaços essenciais ao desenvolvimento da prática pedagógica, somada aos demais indicadores anteriormente analisados, revela um cenário de precarização das condições de trabalho docente e de negação do direito dos estudantes a um ambiente escolar adequado à aprendizagem e à construção de suas identidades.

Chama a atenção o fato de que, no período em estudo, mesmo com a ampliação de recursos do Fundeb não houve melhorias significativas nas escolas rurais municipais. Essa situação impõe a necessidade de se observar os processos de planejamento e prestação de contas dos recursos da educação. Deve-se destacar também que os recursos da educação não estão circunscritos ao Fundeb, mas abrangem toda a vinculação constitucional de 25% das receitas, que devem ser destinadas para à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

A existência de instalações que assegurem a acessibilidade de pessoas com deficiência foi avaliada no indicador IV. Observou-se que tanto o estado quanto os municípios empreenderam esforços significativos para melhorar as condições de oferta a esse público, conforme demonstrado no Gráfico 8.

GRÁFICO 8 – CRESCIMENTO DO INDICADOR IV (DEPENDÊNCIAS PNEE) EM ESCOLAS PÚBLICAS DO ACRE POR REDE E LOCALIZAÇÃO (2007; 2011; 2015; 2019)



Fonte: Elaborado pelo autor, com base no microdados do Censo Escolar (INEP, 2007;2011,2015, 2019).

Verifica-se que, na zona urbana, tanto as escolas estaduais quanto as municipais apresentaram avanços significativos entre os anos de 2007 e 2015. Nas escolas estaduais, o indicador registrou crescimento expressivo, passando de 0,324 em 2007 para 0,766 em 2015. Nas escolas municipais urbanas, o aumento foi de 0,081 em 2007 para 0,424 em 2015.

Entre os fatores que possibilitaram a melhoria desses indicadores, destaca-se a ação supletiva da União, por meio do Programa Escola Acessível, cujo objetivo foi apoiar os sistemas de ensino na adequação dos espaços físicos, na instalação de banheiros adaptados e na aquisição de mobiliários e equipamentos (Brasil, 2011).

A análise desse indicador reforça o a importância do papel da União na redução das desigualdades educacionais no país. A redistribuição dos recursos da educação no território nacional contribui para a equalização dos investimentos voltados à ampliação e manutenção da oferta educacional, embora, por si só, não seja suficiente.

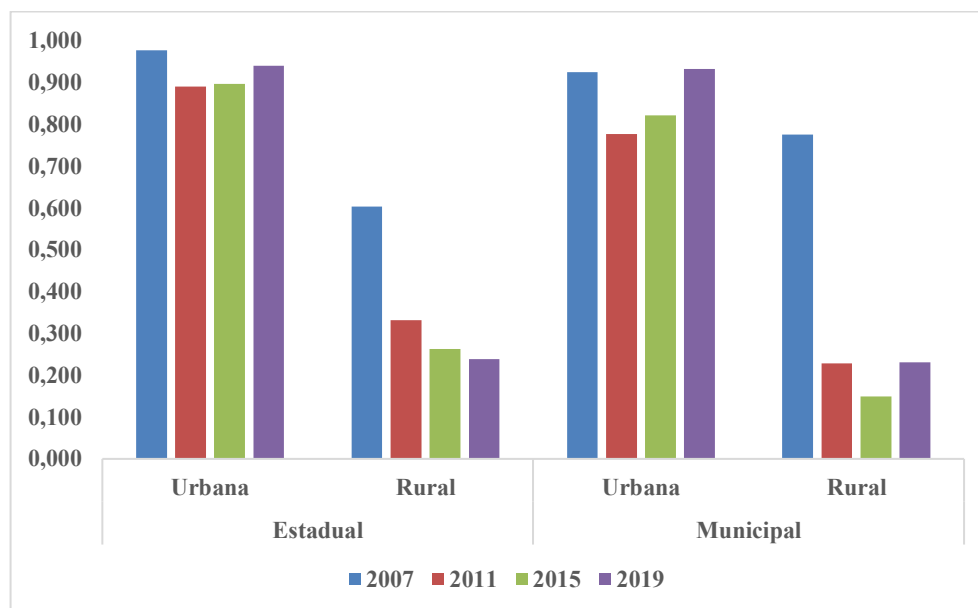
Sobre essa questão são pertinentes as análises de Dourado (2013), ao enfatizar a necessidade do estabelecimento do regime de colaboração que promova uma cooperação mais efetiva entre os entes federativos.

Para superar as assimetrias regionais e sociais, é preciso reiterar que a regulamentação do regime de colaboração, por meio de lei complementar, deve enfatizar um federalismo marcado por ações coordenadas e, sobretudo, por cooperação técnica e financeira entre os entes federados, com especial ênfase ao papel da União (Dourado, 2013, p. 780).

A necessidade de aperfeiçoamento das relações federativas e o papel fundamental da União para que se possa reduzir as assimetrias entre as escolas, mesmo dentro de um mesmo território, tem como motivação situações como a das escolas da zona rural, que neste indicador, confirmam a ausência de políticas efetivas voltadas à melhoria das condições de oferta educacional.

O último indicador analisado refere-se ao acesso a serviços essenciais como energia elétrica, água potável e saneamento básico. O indicador V mostra que as escolas urbanas, tanto da rede estadual quanto das municipais, mantiveram-se em patamares elevados e relativamente estáveis ao longo do período, com discretas oscilações. Em contraste, as escolas rurais apresentaram quedas acentuadas após 2007, permanecendo em níveis significativamente inferiores até 2019, revelando persistentes desigualdades de infraestrutura básica entre áreas urbanas e rurais, conforme ilustrado no Gráfico 9.

GRÁFICO 9 – CRESCIMENTO DO INDICADOR V (SANEAMENTO E ENERGIA) EM ESCOLAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DO ACRE, POR LOCALIZAÇÃO (2007; 2011; 2015; 2019)



Fonte: Elaborado pelo autor, com base no microdados do Censo Escolar (INEP, 2007;2011,2015, 2019).

Schneider (2018) explica que a manutenção de um padrão no acesso a esses serviços, conforme observado no Gráfico 9, está relacionada a políticas públicas que extrapolam o campo educacional.

O fato desse indicador não seguir totalmente os padrões apresentados anteriormente deve-se ao fato que, os elementos que dele fazem parte, não são competência direta da área educacional, ainda que sejam elementos essenciais em qualquer ambiente, inclusive na escola (Schneider (2018, p. 12).

Verifica-se que as diferenças entre as escolas da zona urbana e rural refletem políticas públicas brasileiras que não asseguram, especialmente em regiões remotas da Amazônia, o acesso a serviços elementares. A análise dos indicadores de infraestrutura das escolas da rede públicas do Acre, no período estudado, confirma o impacto da dependência administrativa nas desigualdades educacionais. Em quatro dos cinco indicadores analisados, observou-se uma distância significativa entre as escolas estaduais e municipais.

Apesar dos avanços verificados nas escolas urbanas, os índices das instituições municipais continuam inferiores aos das estaduais. Tal disparidade evidencia a assimetria entre os entes federativos, considerando que a capacidade de investimentos do governo estadual é substancialmente superior à dos municípios, embora se reconheça que o estado do Acre redistribui recursos por meio do Fundeb.

Os recursos redistribuídos pelo Fundeb, a partir de 2007, aparentemente contribuíram para a melhoria das condições das escolas. No entanto, apenas no Indicador V as escolas

municipais urbanas superaram o índice de 0,5. Esse dado sugere que, antes da ampliação do fundo contábil para toda a educação básica, a infraestrutura dessas escolas era bastante precária. A estagnação e a queda observadas em alguns indicadores reforçam a constatação, recorrente na literatura acadêmica sobre financiamento da educação, de que as políticas de fundos contábeis são importantes para a equalização dos recursos, mas ainda insuficientes, uma vez que a redistribuição se baseia nos recursos disponíveis, e não nos necessários.

A situação das escolas rurais no período analisado evidencia uma profunda desigualdade relacionada à localização geográfica. Associada à baixa disponibilidade de professores com formação superior e à precariedade salarial, essa condição permite inferir que o atendimento aos estudantes das áreas rurais ocorre em um contexto de precarização, comprometendo o objetivo de garantir uma formação que promova o pleno desenvolvimento humano. Desse modo, os resultados obtidos nas escolas rurais e nas municipais urbanas indicam a urgência do estabelecimento de um regime de colaboração mais efetivo entre os entes federados, com ampliação da participação da União nos esforços de coordenação e suplementação de recursos, a fim de prover condições mais equitativas.

Essa realidade reforça a necessidade da imediata implementação do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), bem como da ampliação do financiamento educacional, com recursos específicos destinados aos entes federativos da região Amazônica, como forma de acelerar a superação das desigualdades educacionais, conforme aprovado na CONAE de 2024.

Acrescer, aos valores do CAQi e do CAQ, fatores de ampliação que considerem a desigualdade socioeconômica brasileira e a dívida histórica com a população negra e indígena em todas as etapas e modalidades. Há, também, que se ampliar os valores do CAQi e do CAQ considerando a heterogeneidade territorial do país e as desigualdades regionais e intrarregionais existentes, como é o caso da Região Amazônica que exige custos mais elevados para a implementação das atividades desenvolvidas nas instituições educativas (Brasil, 2024, p. 183).

A criação de mecanismos de financiamento das políticas educacionais na Amazônia representa um avanço significativo no reconhecimento das singularidades e especificidades da região, bem como das limitações impostas por fatores geográficos, territoriais e pelas dificuldades de acesso a grande parte dos povoados urbanos e rurais. Soma-se a isso a inadequação de uma matriz curricular que desconsidera a diversidade étnica e cultural da região, agravada pela rigidez de um modelo de organização escolar que não dialoga com as esperanças, expectativas e necessidades das muitas gentes da Amazônia.

Portanto, não se pode perder de vista a urgência da construção de uma agenda de políticas públicas voltadas à definição e efetivação de padrões básicos de qualidade, especialmente no que diz respeito à disponibilidade de professores com formação adequada. É

fundamental a implementação do Piso Salarial Profissional Nacional, vinculado a planos de carreira que valorizem a formação acadêmica, a experiência profissional e as condições de trabalho dos profissionais da educação em todas as etapas e modalidades de ensino, com o objetivo de promover maior equidade na oferta do direito à educação.

5.3 AS AVALIAÇÕES EXTERNAS: A INCIDÊNCIA SOBRE OS RESULTADOS COMO PARÂMETRO DE QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

Nesta subseção, objetiva-se apresentar e discutir as políticas desenvolvidas no Acre com o propósito de promover a igualdade no domínio do conhecimento. Na perspectiva adotada nesta tese, compreende-se que as políticas educacionais devem estabelecer condições que assegurem a todos os estudantes o acesso aos conhecimentos definidos como fundamentais pelos sistemas de ensino. Isso implica desenvolver políticas de atendimento que reconheça as diferenças e atue para que os menos favorecidos possam ter um percurso escolar capaz de possibilitar o pleno desenvolvimento de suas potencialidades.

A efetivação do princípio da igualdade de condições de acesso e permanência na escola, concebido como um mandamento de otimização (Alexy, 2008; Ximenes, 2014), deve orientar a definição do conteúdo do direito à educação em sua máxima amplitude. Nessa perspectiva, as políticas educacionais devem ser estruturadas para reduzir, ao máximo, as desigualdades historicamente presentes no sistema educacional brasileiro.

Sampaio e Oliveira (2015), ao investigarem as múltiplas expressões da desigualdade educacional no contexto brasileiro, sustentam que esse conceito, à semelhança do de qualidade, tem caráter polissêmico e complexo. Os autores propõem a categorização da desigualdade educacional em três dimensões fundamentais: acesso, tratamento e conhecimento, cada uma vinculada a diferentes concepções de igualdade, refletindo distintos princípios de justiça e orientações político-pedagógicas.

A desigualdade de acesso manteria correspondência com a concepção de igualdade de oportunidades e ao princípio da justiça meritocrática. Nessa lógica, cabe ao Estado assegurar condições para que os estudantes, possam alcançar o sucesso a partir de seus próprios méritos. Nesse sentido, a ampliação do acesso à escola, por meio da oferta de ensino obrigatório e gratuito, constitui uma das facetas da promoção da igualdade de oportunidades (Crahay, 2000; Dubet, 2004; Sampaio e Oliveira, 2015).

A discussão sobre a desigualdade de tratamento, mantém relação com a ideia de que “as condições da oferta do ensino devem ser iguais para todos.” (Sampaio e Oliveira, 2015, p. 517).

Essa ideia tem correspondência com o ideal de justiça igualitária. Assegurar as mesmas condições de acesso de forma igualitária, sem exclusão de nenhum grupo, seria o objetivo da política educacional. (Crahay, 2000; Dubet, 2004).

Já a desigualdade de conhecimento decorre de uma organização dos sistemas de ensino que ignora as diferenças entre os estudantes, sobretudo no que se refere aos ritmos e modos de aprendizagem (Crahay, 2013). Nesse sentido, a superação dessa forma de desigualdade requer a adoção de políticas educacionais fundamentadas na perspectiva da justiça corretiva. Tais políticas devem incluir ações afirmativas voltadas aos grupos socialmente desfavorecidos, com o intuito de compensar as desvantagens iniciais enfrentadas durante o processo de escolarização (Sampaio e Oliveira, 2015).

Sampaio e Oliveira (2015) apontam que, no cenário educacional brasileiro, a promoção da igualdade de conhecimento adquiriu relevância, diante dos recorrentes resultados insatisfatórios observados em exames nacionais e internacionais de avaliação da aprendizagem. Segundo os autores, os estudantes oriundos das camadas mais pobres da população são os mais afetados por essas deficiências, o que contribui para a ocorrência de reprovações, evasão e abandono escolar.

A presente pesquisa analisou as políticas educacionais desenvolvidas pela SEE/AC, voltadas à promoção da melhoria da aprendizagem escolar e à redução das desigualdades de conhecimento

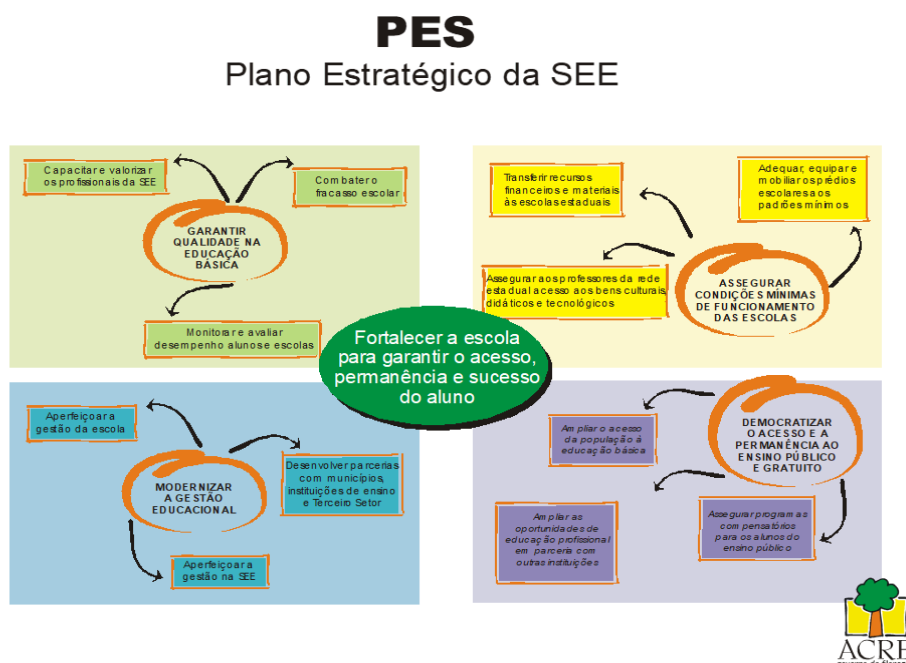
As ações implementadas no estado do Acre com o objetivo de elevar os níveis de aprendizagem foram pautadas, em grande medida, pelos resultados das avaliações externas, especialmente do SAEB, realizado de forma amostral e bianual à época. As avaliações contemplavam os estudantes das 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e do 3º ano do ensino médio, nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática.

Os resultados obtidos nos anos de 1997 e 1999, evidenciavam que os estudantes do Acre, em todas as etapas de ensino avaliadas, apresentavam desempenho nos níveis mais baixos, situando-se abaixo da média da Região Norte e do Brasil (INEP, 1999). Esses dados foram utilizados, no início da gestão da FPA, como indicativo do atraso educacional e da ineficiência das gestões anteriores no que tange à qualidade da aprendizagem. A partir de então, a melhoria do desempenho escolar dos estudantes passou a constituir umas das prioridades das gestões subsequentes da SEE/AC.

O planejamento estratégico da SEE/AC, elaborado em 1999, já evidenciava essa mudança de orientação, ao estabelecer, como missão institucional, o compromisso de

“fortalecer a escola para garantir o acesso, a permanência e o sucesso do aluno”, conforme demonstrado na Figura 7.

FIGURA 7 – MISSÃO, OBJETIVOS E ESTRATÉGIAS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DA SEE/AC, 1999



Fonte: Acre (1999).

Verifica-se que a SEE/AC buscou articular, no desenho de suas políticas educacionais, a expansão do acesso à educação, a melhoria das condições de funcionamento das escolas, a formação docente, a valorização salarial e a elevação dos índices de aprendizagem escolar. Esse conjunto de ações esteve alinhado às reformas educacionais implementadas no Brasil e em diversos outros países, que atribuíram centralidade às avaliações externas como base para a formulação de medidas de melhoria e acompanhamento da aprendizagem, bem como para a adoção de mecanismos de responsabilização das escolas e de seus profissionais pelos resultados obtidos.

Identificam-se, ainda, como elemento presente nestas reformas, medidas de modernização da gestão escolar, baseadas no discurso de ampliação da autonomia das unidades de ensino por meio de adoção de práticas de direção importadas do mundo empresarial, como o planejamento estratégico e a descentralização de recursos, que viabilizariam maior agilidade, eficiência e transparência na utilização de recursos com foco na melhoria dos resultados.

Na análise dos documentos que compuseram o *corpus* da pesquisa, observou-se que as estratégias voltadas à melhoria da aprendizagem escolar foram centradas, na modernização da gestão escolar e na promoção de mudanças nas práticas pedagógicas dos docentes.

A modernização da gestão escolar teve, como principal eixo estratégico, a implementação do PDE, o qual introduziu, no contexto das relações escolares, conceitos de gestão gerencial, como a gestão estratégica e orientada por resultados. Desde 1999, a SEE/AC incorporou essa estratégia ao seu portfólio de políticas educacionais. A adesão ao programa foi compulsória para todas as escolas com mais de 100 alunos matriculados.

A obrigatoriedade da elaboração e implementação do PDE pelas escolas foi institucionalizada por meio da Lei de Gestão Democrática nº 1.501/2003. O artigo 35 dessa norma, ao estabelecer as atribuições dos diretores escolares, definiu o PDE como responsabilidade da equipe gestora. Conforme disposto no inciso IV: “coordenar a elaboração e implementação do Plano de Desenvolvimento da Escola até o final do mês de março de cada ano e enviá-lo para apreciação e aprovação do Conselho Escolar” (Acre, 2003).

Nessa lógica, a melhoria da aprendizagem seria concebida como resultado da racionalização dos processos de gestão escolar, tendo o PDE como fio condutor das ações institucionais, com metas direcionadas à elevação dos indicadores nas avaliações externas, à redução das taxas de repetência e ao combate ao abandono escolar.

Fonseca e Oliveira, ao analisarem a implementação do PDE no estado de Goiás, em ação semelhante à adotada no estado do Acre, constataram que:

Na verdade, de acordo com os resultados da presente investigação, a autonomia da gestão se fundamenta na liderança do diretor, a partir da adoção de medidas de treinamento intensivo em planejamento estratégico, abordando assuntos tais como mobilização da comunidade, gestão de recursos e planejamento da carreira do professor. O importante é buscar meios de financiar melhorias de qualidade e expansão de acesso, sem onerar a carga fiscal do investimento em educação, considerada bastante alta para o país (Fonseca e Oliveira, 2003, p. 13).

Os autores destacam que a busca pela racionalização dos processos administrativos e pela eficiência das ações acabou por secundarizar a proposta pedagógica. O modelo de gestão gerencial implementado por meio do PDE permitiu um controle mais rigoroso da SEE/AC sobre as escolas, uma vez que as metas e ações pactuadas dialogavam com a lógica da melhoria dos resultados. Esse panorama apresentado pelos autores coincide com o que foi desenvolvido no estado do Acre, como observado nas mudanças das legislações.

Observa-se um processo de indução de ações orientadas à elevação dos indicadores de aprendizagem, acompanhado de mecanismos de responsabilização dos atores escolares pelo cumprimento das metas estabelecidas. A promoção de iniciativas voltadas à modificação das

práticas pedagógicas de professores e escolas esteve presente tanto nos PPAs quanto nos planejamentos estratégicos da SEE/AC, bem como nos documentos dos acordos de empréstimo firmados com o BIRD. Dessa forma, a formação continuada dos profissionais da educação passou a ser vinculada ao objetivo estratégico de “garantir a qualidade na educação básica”.

A análise dos documentos de planejamento, especialmente os PPAs elaborados no período em questão, evidencia que o governo do estado adotou como parâmetro central para a formulação das políticas de melhoria da aprendizagem os indicadores provenientes das avaliações externas.

Nos últimos anos, a área de Educação sofreu uma profunda mudança, pois os esforços do Governo foram para garantir o acesso de todas as crianças, adolescentes, jovens e adultos à escola e melhorar a qualidade da aprendizagem dos alunos, o que elevou o Acre, nas avaliações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, da 27ª posição do ranking nacional para os primeiros lugares em qualidade de ensino (Acre, 2011, p. 91).

Essa compreensão articula-se à lógica da NGP, a qual introduz na administração pública princípios como a prestação de contas (*accountability*) e o foco nos resultados, conforme destacam Verger e Dormand (2015). Nesse mesmo sentido, Oliveira (2015) ressalta o papel central que as avaliações externas passaram a desempenhar no processo de regulação das políticas educacionais, funcionando como instrumentos de indução, monitoramento e responsabilização das escolas e dos sistemas de ensino.

A avaliação da aprendizagem, de políticas, programas e ações tem sido defendida pela NGP como elemento central para a promoção e garantia da educação de qualidade. A avaliação passou a constituir-se em um mecanismo central de regulação, fornecendo indicadores que são utilizados nos estabelecimentos de metas de gestão e influenciando sobre o financiamento da unidade escolar e em alguns casos até mesmo na remuneração dos docentes. Além, é claro, de determinar em última instância os currículos (Oliveira, 2015, p. 639-640).

Nesta mesma direção Nogueira (2015), ao analisar o processo de criação do Sistema Estadual de Avaliação do Acre – SEAPE, identificou que a política educacional do estado, teve como foco o fortalecimento da gestão de resultados, utilizando a avaliação externa como mecanismo de regulação.

E este aspecto tem uma espécie de “efeito dominó” por um conjunto de dispositivos de regulação que provocam pressões por resultados em cadeia. Estes aspectos permitem que se retome a tese anunciada no sentido de reafirmá-la: o Seape/AC amplia as possibilidades de o Estado exercer sua regulação e contribui para a gestão focada em resultados no contexto do sistema público de ensino acreano (Nogueira, 2015, p. 228).

Tais efeitos tornaram-se mais explicitamente observáveis no planejamento estratégico de 2007, no qual a SEE/AC estabeleceu como missão institucional: “Garantir que todas as

crianças, jovens e adultos aprendam mais e melhor” (Acre, 2007). Nessa perspectiva, delineou-se uma lógica específica para a organização do ensino, conforme apresentada na Figura 8.

FIGURA 8 – NOVA LÓGICA DE ORGANIZAÇÃO DO ENSINO DA SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO ACRE NO PES 2007 2010



Fonte: Planejamento Estratégico da Secretaria de Estado da Educação do Acre 2007.

A SEE/AC buscou estabelecer uma lógica de atendimento pedagógico estruturada por etapas de ensino, organizando os anos iniciais do ensino fundamental em dois segmentos: o ciclo de alfabetização (1º e 2º anos) e as turmas do 3º ao 5º ano. Foram também definidas estratégias específicas para os anos finais do ensino fundamental e para o ensino médio. Essa estruturação insere-se no contexto da aprovação do PDE, analisado na seção anterior, o qual impôs uma agenda nacional de políticas educacionais aos estados e municípios. Entre suas principais linhas de ação, destacavam-se a implementação de avaliações da educação básica e a criação do IDEB, que se consolidaram como pilares do processo de regulação da educação no país.

Desse modo, o estado do Acre estabeleceu em seu planejamento estratégico, metas a serem alcançadas pelas escolas estaduais e buscou verticalizar as estratégias de alcance desses objetivos para as redes municipais, assumindo um papel de coordenação das políticas no território acreano, que por meio de assistência técnica e financeira, estenderia as suas diretrizes para a melhoria da aprendizagem aos municípios e suas redes de ensino.

Um dos instrumentos de cooperação foi o PROMUNICÍPIO, por meio do qual foram pactuadas a destinação de recursos financeiros e o fornecimento de apoio técnico para o

desenvolvimento das políticas educacionais em cada município. Em contrapartida, as prefeituras se comprometiam com o cumprimento das metas específicas, entre elas, a elevação dos indicadores de proficiência nas avaliações externas (Calixto, 2017).

Com vistas ao alcance das metas definidas no planejamento estratégico de 2007, foram implementadas diversas ações, dentre as quais se destacam:

- a) Produção de orientações curriculares para as redes estadual e municipal: a SEE/AC contratou uma consultoria externa para elaborar orientações curriculares abrangentes para todas as etapas da educação básica. Essas orientações foram adotadas, posteriormente, também pelas redes municipais.
- b) Elaboração de materiais de apoio para os professores: foi desenvolvida em duas frentes: a primeira consistiu na produção de livros de apoio voltados às turmas de alfabetização e ao segmento do 3º ao 5º ano do ensino fundamental, elaborados pela consultoria contratada. A segunda frente envolveu a produção de sequências didáticas destinadas, especificamente, aos professores de Língua Portuguesa e Matemática dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio. Essas sequências foram baseadas nas orientações curriculares e nas escalas de proficiência do SAEB, sendo desenvolvidas por técnicos da SEE/AC com o apoio da consultoria externa.
- c) Formação continuada e acompanhamento pedagógico para os professores e escolas: foi estruturada com base nas orientações curriculares, nos materiais de apoio e nos resultados das avaliações diagnósticas promovidas pela secretaria. Após a realização das formações, os professores, em parceria com seus coordenadores pedagógicos, deveriam realizar o planejamento das ações didáticas, acompanhados pelas equipes gestoras escolares e por técnicos da SEE/AC. No caso das escolas municipais, esse acompanhamento ficava a cargo das assessorias pedagógicas das respectivas prefeituras.

Foi ainda definida uma rotina de avaliações que deveria ser seguida pelas escolas e estudantes ao longo do ano letivo. Essa rotina compreendia uma avaliação diagnóstica no início do ano, com o objetivo de orientar o planejamento docente e as formações continuadas; uma avaliação intermediária, realizada no meio do ano para verificar o progresso da aprendizagem; e uma avaliação final, ao término do ano letivo, destinada a aferir o desempenho consolidado dos estudantes. Essas avaliações abrangiam todas as turmas e eram aplicadas nos componentes curriculares de Língua Portuguesa e Matemática.

Em 2009, com o financiamento do BIRD, foi instituído o Sistema de Avaliação da Aprendizagem do Acre (SEAPE), que passou a realizar avaliações censitárias para todas as turmas de 3º, 5º e 9º anos do ensino fundamental, bem como para a 3ª série do ensino médio. O SEAPE esteve em funcionamento de 2009 a 2014, período em que contou com o apoio financeiro do Banco Mundial.

Morais (2024) aponta que o SEAPE representou um importante instrumento de regulação do trabalho pedagógico das escolas e dos professores, conferindo visibilidade aos resultados de aprendizagem e orientando intervenções pedagógicas sistemáticas.

Em entrevista a mim concedida quando da realização do Mestrado em Educação/UFAC, no ano de 2016, tive a oportunidade de ouvir a professora Maria Madalena Santos, ex-secretária de educação do estado de Pernambuco e na época, responsável pelo setor de educação do Banco Mundial na elaboração e acompanhamento das ações do PROACRE, onde ao comentar sobre a criação e funcionamento do SEAPE, destacava a importância de se ter instrumentos que permitissem acompanhar e avaliar o trabalho dos professores e exemplificou a criação da política de bonificação do Acre como algo complementar à existência de um sistema estadual de avaliação da aprendizagem (Morais, 2024, p. 25).

A proposta de vincular os resultados do SEAPE a processos de bonificação para os profissionais da educação foi realizada no governo de Tião Viana, no contexto do acordo de empréstimo com o BIRD, que financiou o Programa de Desenvolvimento das Políticas Públicas (DPL) do Estado do Acre. Esse programa tinha como um de seus objetivos estratégicos “Melhorar os resultados da aprendizagem dos alunos da rede pública do Estado” (BIRD, 2013, p. 48). Para alcançar tal finalidade, a estratégia proposta consistia na “Institucionalização das ferramentas estaduais de avaliação de proficiência dos alunos da rede pública nas áreas de português e matemática” (BIRD, 2013, p. 48). Apesar das discussões em torno da implementação de um sistema de bonificação atrelado ao desempenho dos estudantes nas avaliações, tal medida não chegou a ser efetivada, em razão do contexto político da época, que não ofereceu as condições necessárias para sua concretização (Morais, 2024).

Com o objetivo de cumprir os compromissos assumidos no acordo com o BIRD, o Governo do Estado promoveu uma série de alterações nas legislações relacionadas à educação, buscando alinhar o marco normativo local às exigências do financiamento internacional e às metas de melhoria da qualidade da aprendizagem.

É preciso destacar que é na gestão de Tião Viana (2011-2018) que se dá a consolidação das ações de regulação que foram implementadas no Acre: o pagamento dos prêmios de bonificação VDP e VDG passou a ser vinculado aos resultados das avaliações do SEAPE, em 2014; a aprovação do Plano Estadual de Educação (Lei nº. 2.965, de 2 de julho de 2015), que criou o Índice de Desenvolvimento da Educação do Acre (Idea), vinculou o pagamento de prêmios ao cumprimento das metas desse índice; regulamentou as avaliações externas enquanto política de Estado e reformulou

a lei de gestão democrática, possibilitando que profissionais não-docentes pudessem concorrer ao cargo de gestor escolar, em uma ação tipicamente eleitoreira disfarçada de democratização (Moraes, 2024, p. 101).

Verifica-se que a agenda das políticas educacionais pautadas nas avaliações externas intensificou o processo de implementação de estratégias baseadas na perspectiva do gerencialismo escolar. As políticas de gestão com enfoque gerencial foram, assim, fortalecidas, a partir do discurso da melhoria da qualidade da aprendizagem, concebida como resultado, sobretudo, de mudanças nos processos internos das escolas induzidas por agentes externos à comunidade escolar.

A adoção dessa concepção implicou o esvaziamento da proposta pedagógica das escolas voltada à formação integral dos estudantes, promovendo, em contrapartida, a homogeneização do atendimento educacional. Tal abordagem desconsiderou as especificidades dos sujeitos e os diversos contextos socioeducacionais existentes no estado. Nesse sentido, compartilha-se da crítica formulada por Iaies (2003), que aponta os riscos da padronização das práticas escolares e da centralização das decisões pedagógicas, em detrimento da autonomia das instituições e da valorização das diferenças no processo educativo.

Os sistemas educacionais deixarão de trabalhar para melhorar a qualidade e a equidade educacional e passarão a trabalhar para melhorar os resultados das avaliações. Os dispositivos e seus produtos tiveram um impacto maior na construção do imaginário educacional da sociedade do que na transformação das estratégias educacionais (Iaies, 2003, p. 18).

Ao conferir centralidade aos resultados das avaliações externas em seu planejamento e utilizá-los como instrumento de legitimação política, a SEE/AC desconsiderou o contexto mais amplo produzido por suas próprias políticas nos primeiros anos de gestão da Frente Popular do Acre (FPA). Nesse período, o sistema educacional passou por uma significativa expansão de matrículas, sobretudo na zona rural, e implementou políticas de correção de fluxo escolar, que resultaram na aceleração do percurso educacional de um expressivo contingente de estudantes.

Essa concepção de política educacional, como a adotada no estado do Acre, é criticada por Freitas (2016), justamente por não promover a igualdade de conhecimento, mas ao contrário induz a ampliação das desigualdades entre os estudantes.

O segundo efeito é que ela não irá diminuir os gaps, as brechas entre estudantes mais pobres e mais ricos (Rothstein, 2008; Frankenberg; Siegel-Hawley; Wang, 2011). Ao contrário, irá agravar as diferenças de desempenho exatamente por seu caráter regulador dos ritmos de aprendizagem dentro das escolas e salas de aula. Tais políticas, ao controlarem o conteúdo e o método da instituição de ensino, tendem a unificar tempos de aprendizagem e a promover o aumento da segregação escolar (Freitas, 2016, p. 132).

O processo de regulação do trabalho docente é pautado na homogeneização dos processos e resultados, desconsiderando tanto as diferenças de nível socioeconômico do grupo social atendido quanto as condições individuais de aprendizagem dos estudantes. Quando a avaliação em larga escala assume centralidade na formulação e orientação das políticas educacionais, seus efeitos podem se mostrar contraditórios ao objetivo de melhoria da qualidade da educação.

Nesse sentido, Freitas (2016) destaca o fenômeno do estreitamento curricular, segundo o qual os esforços realizados por escolas e professores passam a concentrar-se prioritariamente na matriz de competências e habilidades avaliadas, com o intuito de assegurar a preparação dos estudantes para os exames padronizados. Esse processo compromete a diversidade curricular e empobrece a formação integral dos sujeitos.

Esse efeito é amplificado quando os resultados das avaliações externas são utilizados como critérios para bonificação de profissionais da educação com base no alcance de metas de desempenho. No caso do Acre, conforme analisado por Moraes (2024), embora essa lógica tenha sido discutida nos acordos de empréstimo com o BIRD, sua implementação efetiva não chegou a se concretizar, em função de fatores políticos.

Entretanto, a análise dos documentos de planejamento revela que, no âmbito do Proacre, a utilização dos resultados de exames em larga escala foi pactuada de forma indireta, a partir da incorporação do IDEB como referência para metas de desempenho. O Estado comprometeu-se, por exemplo, a promover “melhorias no IDEB para o ensino fundamental de 1ª a 4ª séries, de 3,8 (em 2007) para 4,7 (em 2014), e para o ensino fundamental de 5ª a 8ª séries, de 3,8 (em 2007) para 4,7 (em 2014)” (BIRD, 2007, p. 62).

Ao estabelecerem como meta a elevação das médias de rendimento nas avaliações externas, os órgãos gestores e as escolas tendem a reforçar práticas de homogeneização no atendimento educacional. Com isso, deixam de considerar as desigualdades existentes entre os diferentes contextos e acabam não implementando ações de discriminação positiva que poderiam favorecer os alunos com maiores dificuldades no processo de aprendizagem.

Ainda que as médias de desempenho possam ser elevadas por essas estratégias, há o risco de se promover o aumento das desigualdades internas nas escolas e nos sistemas de ensino, uma vez que a negação das diferenças compromete a adoção de ações pedagógicas eficazes para os estudantes em situação de maior vulnerabilidade.

Nesta pesquisa, foram analisados os dados do SAEB, referentes ao período de 1999 a 2019, disponíveis no portal do INEP. Entende-se que os resultados de 2019 refletem, em parte, os efeitos das ações desenvolvidas pela SEE/AC no período de 2015 a 2018.

A escolha por esse indicador é decorrente da série histórica que compreende o período em estudo. A nota do SAEB, até o estabelecimento do IDEB, era a referência encontrada nos documentos do governo do Acre, para verificação da melhoria da aprendizagem.

Com o objetivo de compreender os efeitos das políticas de melhoria da aprendizagem implementadas pela SEE/AC, os dados foram analisados com base na escala de proficiência estabelecida pelo INEP (2020). O Quadro 10 traz a escala de desempenho referente ao 5º ano do ensino fundamental.

No decorrer desta subseção, serão apresentados quadros adicionais que indicam os intervalos e os pontos de corte mínimo e máximo que definem os níveis de desempenho dos estudantes nos demais segmentos de ensino avaliados.

QUADRO 10 – ESCALA DE PROFICIÊNCIA DE PORTUGUÊS E MATEMÁTICA DO 5º DO ENSINO FUNDAMENTAL DO SAEB (2020)

Nível	Português	Matemática
0	menor que 125	menor que 125
1	maior ou igual a 125 e menor que 150	maior ou igual a 125 e menor que 150
2	maior ou igual a 150 e menor que 175	maior ou igual a 150 e menor que 175
3	maior ou igual a 175 e menor que 200	maior ou igual a 175 e menor que 200
4	Maior ou igual a 200 e menor que 225	Maior ou igual a 200 e menor que 225
5	maior ou igual a 225 e menor que 250	maior ou igual a 225 e menor que 250
6	maior ou igual a 250 e menor que 275	maior ou igual a 250 e menor que 275
7	maior ou igual a 275 e menor que 300	maior ou igual a 275 e menor que 300
8	maior ou igual a 300 e menor que 325	maior ou igual a 300 e menor que 325
9	maior ou igual a 325	maior ou igual a 325 e menor que 350
10	-	maior ou igual a 350

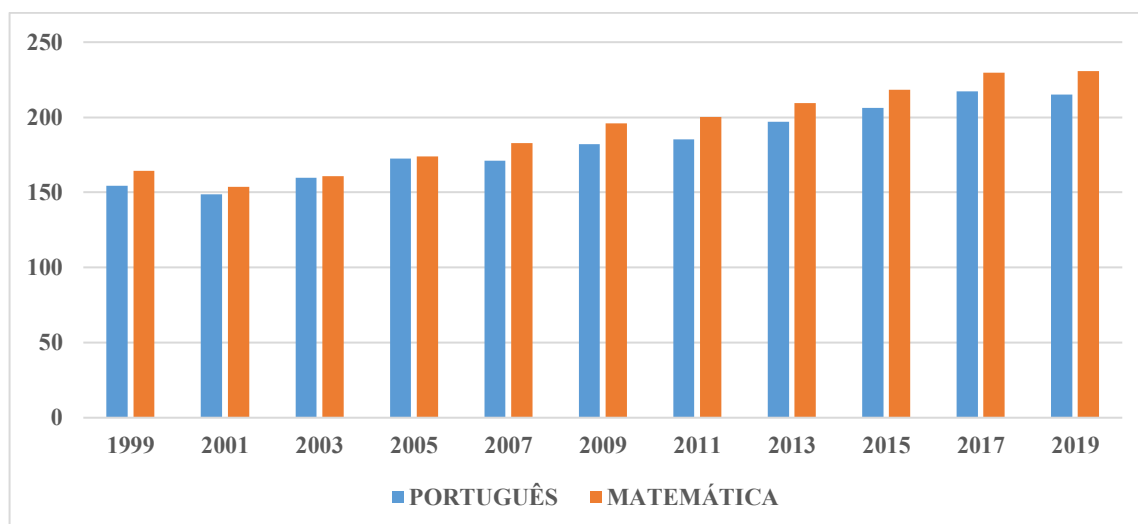
Fonte: INEP (2020).

A opção adotada nesta pesquisa foi a de apresentar os dados com base na evolução da rede pública de ensino do estado do Acre, considerando a compreensão de que as políticas educacionais devem promover a redução das desigualdades entre as diferentes redes de ensino.

Na análise dos documentos, verifica-se que as ações desenvolvidas pela SEE/AC foram estendidas às secretarias municipais de educação, no contexto da estratégia de verticalização das políticas educacionais, especialmente por meio de termos de cooperação como o PROMUNICÍPIO.

Dessarte, os dados apresentados contemplam os resultados das redes estadual e municipais. O Gráfico 10 traz os resultados da rede pública no 5º ano do ensino fundamental, da zona urbana, entre os anos de 1999 e 2019. Entre os anos de 1999 e 2005, os dados encontrados no *site* do INEP, apresentavam somente as notas da zona urbana. Para manter a coerência da série histórica, foram adotados esses dados para todo o período em estudo.

GRÁFICO 10 – CRESCIMENTO DAS MÉDIAS DE PROFICIÊNCIA DO 5º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL NA REDE PÚBLICA DO ACRE, NO SAEB, ENTRE 1999 E 2019



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados do SAEB (INEP, 2025).

Verifica-se que a rede pública manteve uma trajetória de elevação das médias nas avaliações do SAEB no período em estudo. Entre 1999 e 2007, as médias de Português e Matemática cresceram 16,89 e 18,53 pontos respectivamente. Contudo, o crescimento observado em Português, manteve a rede pública do estado no nível 2 da escala de proficiência, enquanto o avanço em Matemática possibilitou o alcance do nível 3.

Apesar de não podermos ser taxativos, atribuímos esse crescimento aos efeitos da formação inicial de professores, especialmente em Pedagogia, por meio do PROSABER, concluído entre os anos de 2005 e 2006.

Ao observar os resultados entre 2007 e 2011, verifica-se que o crescimento permitiu que a disciplina de Português alcançasse o nível 3, com uma média de 185,21 pontos, enquanto a de Matemática atingiu o nível 4, com a nota de 200,24 pontos, no ano de 2011.

Nesse período, como já analisado nesta pesquisa, observa-se a consolidação de políticas iniciadas em 1999. Os programas especiais de formação foram, em sua maioria, concluídos, ampliando a presença de professores com nível superior nas escolas ofertantes dos anos iniciais do ensino fundamental. Observou-se, ainda, um avanço significativo na melhoria das condições físicas das escolas, tanto nas redes estadual quanto municipais.

Destaca-se também a implementação do IDEB e a definição das metas por escola, que teve como efeito a mobilização das escolas e secretarias para alcançarem a elevação de suas médias.

O ritmo de crescimento manteve-se constante no período entre 2011 e 2015. A média de Português evoluiu de 185,21 para 206,43 pontos, e a de Matemática, de 200,24 para 218,43

pontos. Pela primeira vez na série histórica, ambos os componentes curriculares avaliados atingiram o nível 4. Nos documentos analisados, verificou-se a continuidade das estratégias estabelecidas a partir de 2007.

Entre 2015 e 2019, as médias alcançam 215,17 pontos em Português e, 230,61 pontos, em Matemática, no ano de 2019. A elevação das médias em Matemática permitiu ao estado alcançar o nível 5 na escala de proficiência do SAEB, enquanto o componente de Português manteve-se no nível 4.

A seguir, passa-se à análise dos resultados referentes aos anos finais do Ensino Fundamental. O Quadro 11 traz a escala de proficiência do 9º ano do Ensino Fundamental em Português e Matemática.

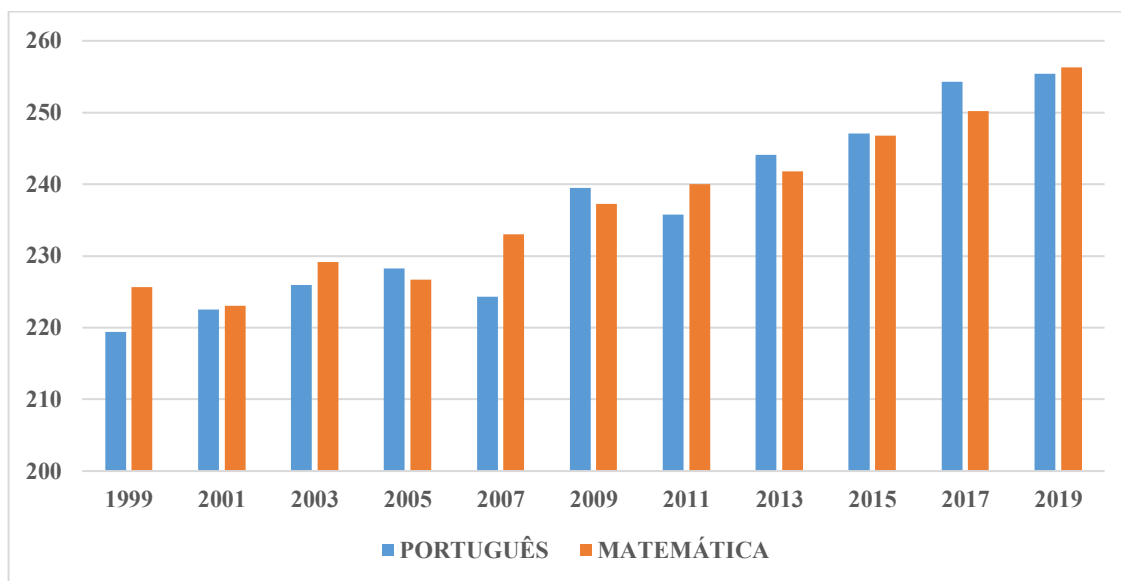
QUADRO 11 – ESCALA DE PROFICIÊNCIA DO 9º DO ENSINO FUNDAMENTAL

Nível	Português	Matemática
1	maior ou igual a 200 e menor que 225	maior ou igual a 200 e menor que 225
2	maior ou igual a 225 e menor que 250	maior ou igual a 225 e menor que 250
3	maior ou igual a 250 e menor que 275	maior ou igual a 250 e menor que 275
4	maior ou igual a 275 e menor que 300	maior ou igual a 275 e menor que 300
5	maior ou igual a 300 e menor que 325	maior ou igual a 300 e menor que 325
6	maior ou igual a 325 e menor que 350	maior ou igual a 325 e menor que 350
7	maior ou igual a 350 e menor que 375	maior ou igual a 350 e menor que 375
8	maior ou igual a 375	maior ou igual a 375 e menor que 400
9	-	maior ou igual a 400

Fonte: INEP (2020).

Os dados das médias do SAEB, analisados no período de 1999 a 2019 em Matemática, indicam um crescimento contínuo; contudo, esse avanço ocorre em um ritmo inferior ao necessário para que os alunos atinjam níveis mais elevados de proficiência. Tal resultado reflete a ausência de estratégias eficazes voltadas ao atendimento dos estudantes que não conseguiram dominar os conhecimentos básicos ao final do 5º ano do ensino fundamental. O Gráfico 11 demonstra a evolução das médias da rede pública da zona urbana ao longo do referido período.

GRÁFICO 11 – CRESCIMENTO DAS MÉDIAS DE PROFICIÊNCIA DO 9º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL NA REDE PÚBLICA DO ACRE, NO SAEB, ENTRE 1999 E 2019



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados do SAEB (INEP, 2025).

Verifica-se que, entre 1999 e 2007, as médias obtidas não apresentaram crescimento expressivo. Em Português, o aumento foi de apenas 4,89 pontos, enquanto em Matemática de 7,4 pontos. Esse desempenho fez com que Português passasse do nível 1 para o nível 2 na escala de proficiência. Em Matemática, as médias obtidas mantiveram o desempenho dos estudantes no nível 2, com exceção da edição de 2001, quando o resultado de 223,07 pontos, rebaixou o desempenho para o nível 1.

Entre 2007 e 2011, observa-se a manutenção do ritmo de crescimento, com uma leve aceleração. A média em Português teve uma elevação de 224,32 pontos em 2007 para 235,78 pontos, em 2011, representando um crescimento de 11,46 pontos. Já em Matemática, a média evoluiu de 233,02 pontos para 240,02 pontos no mesmo período, resultando em um crescimento de 7 pontos. Os dois componentes mantiveram no nível 2 da escala de proficiência.

Nas edições de 2013 e 2015, observa-se que as médias continuam a trajetória de crescimento, embora a rede pública ainda não tenha alcançado o nível 3. O crescimento entre 2011 e 2015 foi de 11,3 pontos em Português e 6,75 pontos em Matemática. Essa trajetória de crescimento manteve-se no período de 2015 a 2019. As médias de ambos os componentes ultrapassaram os 250 pontos, o que permitiu, pela primeira vez, que a rede pública atingisse o nível 3 da escala de proficiência.

Os resultados do ensino médio analisados nesta pesquisa referem-se exclusivamente à rede estadual. Não foram incluídos os dados de uma escola municipal que ofertava ensino

médio entre os anos de 1999 e 2003, tampouco das unidades vinculadas ao Instituto Federal do Acre (IFAC), que passaram a ser avaliadas no estado a partir da edição de 2017. O Quadro 12 traz a escala de proficiência dos componentes de Português e Matemática no ensino médio.

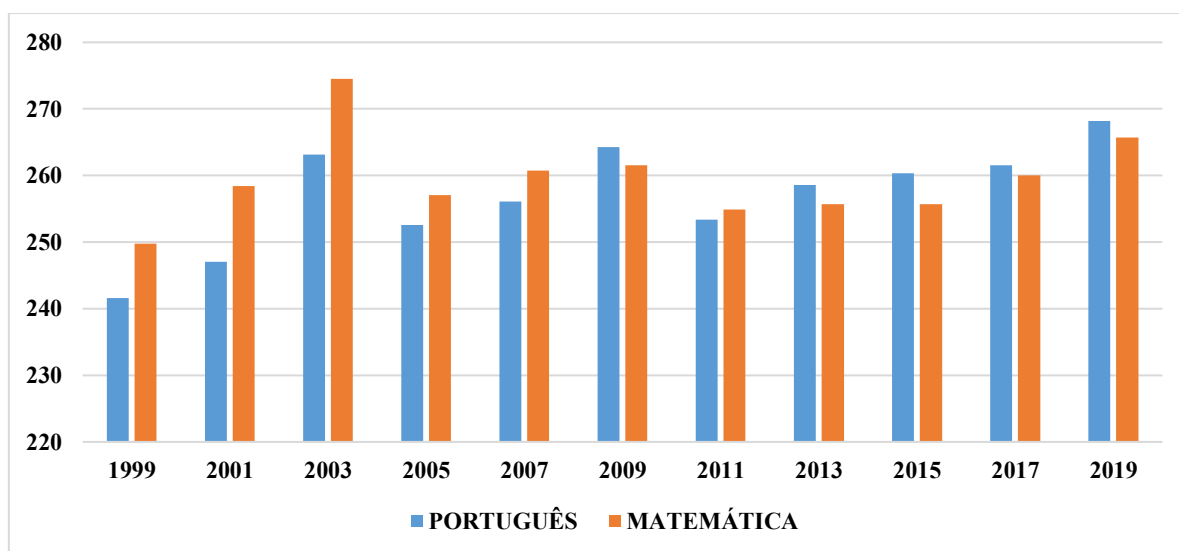
QUADRO 12 - ESCALA DE PROFICIÊNCIA DO 3º ANO DO ENSINO MÉDIO

Nível	Português	Matemática
1	maior ou igual a 225 e menor que 250	maior ou igual a 225 e menor que 250
2	maior ou igual a 250 e menor que 275	o maior ou igual a 250 e menor que 275
3	maior ou igual a 275 e menor que 300	maior ou igual a 275 e menor que 300
4	maior ou igual a 300 e menor que 325	maior ou igual a 300 e menor que 325
5	maior ou igual a 325 e menor que 350	maior ou igual a 325 e menor que 350
6	maior ou igual a 350 e menor que 375	maior ou igual a 350 e menor que 375
7	maior ou igual a 375 e menor que 400	maior ou igual a 375 e menor que 400
8	maior ou igual a 400	maior ou igual a 400 e menor que 425
9	-	maior ou igual a 425 e menor que 450
10	-	maior ou igual a 450

Fonte: INEP (2020).

Os resultados do ensino médio da rede estadual são os que apresentam maior oscilação entre as diferentes etapas avaliadas, conforme pode ser observado no Gráfico 12.

GRÁFICO 12 – CRESCIMENTO DAS MÉDIAS DE PROFICIÊNCIA DO 3º ANO DO ENSINO MÉDIO NA REDE ESTADUAL DO ACRE, NO SAEB, ENTRE 1999 E 2019



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados do SAEB (INEP, 2025).

A edição do SAEB de 1999, a primeira da série histórica avaliada, apresenta o pior resultado da rede estadual no período. As médias de 241,6 e de 249,76 pontos, impuseram ao Acre a colocação no nível 1 da escala de proficiência. Esse cenário se manteve na edição de

2001. O ano de 2003 apresenta uma excepcionalidade, com elevações de 16 pontos em ambos os componentes avaliados. Em 2005, houve uma redução de 10,53 pontos e 17,39 pontos em Português e Matemática respectivamente. Entre os anos de 1999 e 2007, observa-se que houve uma elevação de 14,46 pontos em Português, e de 11, em Matemática.

No período entre 2007 e 2011, verificou-se uma redução nas médias. Esta redução chama atenção em virtude do crescimento ocorrido na edição de 2009, na qual foi registrada uma pontuação de 264,29 pontos em Português, e de 261,53, em Matemática. A partir de 2013, tem-se uma trajetória de elevação das médias.

Observou-se um avanço de 7 pontos na edição de 2015 no componente de Português, em comparação ao ano de 2011. A média de Matemática, por sua vez, manteve-se estável, situando-se em torno de 255 pontos.

As médias observadas entre os anos de 2015 e 2019 mantiveram a tendência de crescimento, alcançando 268,17 e 265,72 pontos em Português e Matemática respectivamente. Mesmo com esta elevação, a rede estadual permaneceu no nível 2 da escala de proficiência em ambos os componentes.

Observa-se que as políticas de melhoria da aprendizagem desenvolvidas pela SEE/AC no período em estudo, promoveram avanços nos indicadores do SAEB, com destaque para os anos iniciais do ensino fundamental, no qual foi possível observar que as médias obtidas permitiram rede pública alcançar o nível 4 e 5 na escala de proficiência em Português e Matemática respectivamente.

Os resultados dos anos finais e do ensino médio, apesar dos avanços observados nas médias, demonstram que as políticas desenvolvidas pelas gestões apresentaram efeitos reduzidos nessas etapas. Conforme apontado por Freitas (2016), a melhoria das médias não significa, necessariamente, a redução das desigualdades entre os estudantes e entre as escolas, evidenciando a interdependência entre as condições de acesso, tratamento e aquisição de conhecimento. Os anos finais do ensino fundamental e o ensino médio foram os que apresentaram maior número de professores sem formação adequada e, conseqüentemente, com salários mais baixos.

A permanência de estudantes nos níveis mais baixos da escala revela que as estratégias adotadas pelos sistemas de ensino, centradas na homogeneização das práticas pedagógicas, que ao não reconhecerem as diferenças entre os estudantes, nas dimensões socioeconômicas e nos ritmos de aprendizagem, acaba por acentuar as diferenças individuais e ampliar o processo de exclusão.

Para compreender melhor essa dinâmica, com base nos microdados do SAEB, analisa-se o desempenho dos estudantes por meio de duas categorias: raça e escolarização dos pais. A escolarização dos pais tem sido utilizada pelo INEP como instrumento de verificação dos recursos culturais disponíveis para os estudantes (Soares; Colares, 2006).

Foram observados os resultados de Matemática nos anos de 1999, 2009 e 2019, com o fito de verificar se, neste período, houve redução das desigualdades entre esses grupos.

A escolha pelo componente de Matemática justifica-se pelo entendimento de que a aprendizagem nessa área demanda maior intervenção da escola, como afirmam Oliveira e Augusto.

O estudo de questões relacionadas ao ensino da matemática se alinha a pesquisas que, recorrentemente, têm considerado essa disciplina como preditora de desempenho por seu caráter mais 'escolarizado', ou seja, os ganhos nesta área do conhecimento seriam mais influenciados pela escola do que em Língua Portuguesa, que é consideravelmente influenciada por fatores não escolares e pode ser desenvolvida em diferentes ambientes sociais frequentados pelos alunos (Oliveira; Augusto, 2004, p. 1552).

Analisa-se se houve aumento ou diminuição nas médias, partindo da premissa de que, quanto maior a diferença entre os grupos, maior seria o nível de desigualdade. A Tabela 10 traz os resultados de proficiência em Matemática dos grupos examinados.

TABELA 10 – MÉDIAS DE PROFICIÊNCIA POR ESCOLARIDADE DOS PAIS E COR/RAÇA DOS ESTUDANTES DA REDE PÚBLICA DO ACRE NO SAEB DE 1999, 2009 E 2019

GRUPO	MATEMÁTICA								
	5º ANO - FUNDAMENTAL			9º ANO - FUNDAMENTAL			3º ANO - MÉDIO		
	1999	2009	2019	1999	2009	2019	1999	2009	2019
Mãe com ensino superior	175	198	249	228	244	276	296	270	290
Mãe sem ensino superior	163	195	224	226	235	256	260	262	268
Pai com ensino superior	185	198	249	243	243	276	300	268	288
Pai sem ensino superior	162	195	224	223	236	257	261	262	271
Estudante se declara da cor branca	166	194	232	229	236	260	271	264	278
Estudante não se declara de cor branca	163	196	228	224	236	257	259	262	269

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos microdados do SAEB de 1999, 2009 e 2019.

A categoria escolaridade dos pais, sobretudo o fato da mãe ter concluído ou não o ensino superior, demonstra ser um fator que afeta o desempenho dos estudantes em todas as etapas analisadas, sendo que a diferença maior está nos anos iniciais do fundamental e no ensino médio.

A escolaridade da mãe exerce uma influência positiva no desempenho dos estudantes em todas as etapas, maior que a exercida pelos pais. Essa diferença indica que as crianças oriundas de famílias cuja mãe tem maior escolaridade apresentam vantagens no processo de aprendizagem, e que a escola não tem conseguido identificar e intervir de forma adequada para promover maior equidade no acesso ao conhecimento.

A categoria cor/raça não apresentou variações significativas no ensino fundamental, o que aparentemente na rede pública do Acre, ser da cor branca não apresenta ser uma vantagem. A categoria cor/raça não apresentou variações significativas no ensino fundamental, o que sugere que, aparentemente na rede pública do Acre, ser branco não representa uma vantagem expressiva nesse nível de ensino.

No entanto, observa-se que, no ensino médio, nos anos de 1999 e 2019, a diferença entre os grupos raciais foi de 12 e 9 pontos, respectivamente. O crescimento dessa diferença indica que, nessa etapa, a variável cor/raça passa a ser um fator que influencia negativamente a aprendizagem de determinados grupos de estudantes.

Os dados de proficiência do SAEB ao longo do período analisado, bem como os dados relativos à cor/raça e à escolaridade dos pais, indicam que a melhoria observada nos indicadores não ocorre de forma uniforme, contrariando o que é proposto nos planejamentos estratégicos.

Ao optar por vincular os resultados das avaliações ao conceito de boa escola e de boa qualidade na educação, a gestão estadual acabou por desconsiderar parte das próprias políticas educacionais desenvolvidas, alicerçadas na ampliação do acesso de forma inclusiva, na formação inicial de professores por instituições públicas e nos investimentos salariais, que em um primeiro momento, permitiram a elevação da remuneração dos professores.

Essas ações tinham como eixo, conforme apresentado no Planejamento da Estratégico da SEE/AC, a missão de “Fortalecer a escola para garantir o acesso, a permanência e o sucesso do aluno” (Acre, 1999). Contudo, as estratégias adotadas, baseadas em um modelo gerencial, como o PDE, acabaram por esvaziar o debate sobre o PPP e, consequentemente, a escuta dos profissionais da escola em relação às condições de aprendizagem dos estudantes e às melhores formas de apoiá-los na superação de suas dificuldades.

Para que se promova a igualdade de acesso ao conhecimento no âmbito escolar, é necessário considerar as especificidades de cada grupo de estudantes e construir intervenções adequadas a cada contexto. A estratégia de verticalizar as medidas de melhoria da aprendizagem, impondo-as às escolas e aos sistemas municipais de ensino, resultou no silenciamento dos saberes construídos pelos professores e pela comunidade escolar.

O tipo de medidas e a forma como foram apresentadas pela SEE/AC podem ser percebidas pelos professores como “atalhos”, utilizando uma expressão de Sordi e Freitas (2013), que acabam por não encontrar ressonância no interior da escola, especialmente porque geram desconfiança quanto a origem e os objetivos econômicos e políticos das propostas. Os autores ressaltam, ainda, a vinculação desse tipo de abordagem com os interesses de determinados grupos políticos e econômicos.

Empresários (dependentes da educação para garantir aumento de produtividade) e políticos (sempre dependentes de eleições para manter seus espaços) encontram um terreno comum de preocupações que coloca os primeiros como “reformadores educacionais” e os últimos como “gestores de atalhos”. Os atalhos sugeridos vêm regados de fartos investimentos privados, apoio político e da mídia, reprocessando antigas ideias sobre a eficácia da gestão privada sobre a pública associadas a novas formulações, que aceleram a entrada da iniciativa privada na educação básica (ONGs, institutos, empresas de assessoria educacional, administração de escolas por concessão, acesso a recursos públicos pela iniciativa privada em atividades fins de educação, entre outras formulações) (Sordi; Freitas, 2013, p. 87-88).

Os autores ressaltam que esses atalhos produzem efeitos nefastos para a escola pública e para os profissionais da educação, na medida em que se enfatizam os resultados e quando estes não são alcançados, intensifica-se a crítica à qualidade da aprendizagem e ao trabalho dos professores, gerando um eterno processo de culpabilização.

Sordi e Freitas (2013) destacam que o processo de melhoria da qualidade da educação deve estar ancorado na relação entre os diversos atores educacionais, em uma perspectiva de construção coletiva. Nesse sentido, a adoção da verticalização das políticas de melhoria da aprendizagem mostra-se incompatível com a consolidação de uma gestão democrática da escola.

Essa construção democrática é responsabilidade tanto do órgão gestor, que deve elaborar as diretrizes e garantir os meios para sua implementação, quanto dos atores internos da escola, que detêm saberes e experiências relacionados ao espaço, ao território e ao contexto social que ocupam. Dessa forma, esses profissionais estão em posição privilegiada para elaborar e desenvolver estratégias mais eficazes e contextualizadas, capazes de atender adequadamente às necessidades de seus estudantes.

Entre os vários aspectos que essa concepção esquece, encontra-se o de que qualquer conhecimento externo a uma rede de ensino depende, para poder ser eficaz, de uma associação com o conhecimento interno, local, presente no interior das redes. Não levar em conta esse conhecimento já acumulado no interior das escolas é impedir o processo de mudança (Sordi; Freitas, 2013, p. 89).

Para os autores, ignorar esses aspectos escancara as contradições estruturais, os limites institucionais e as fragilidades das políticas educacionais diante do desafio de construir práticas

pedagógicas efetivamente comprometidas com a melhoria da qualidade da aprendizagem. Essa negligência compromete não apenas a eficácia das ações propostas, mas também a capacidade das instituições de responder de forma crítica, contextualizada e transformadora às desigualdades educacionais persistentes.

6 CONCLUSÃO

Essa tese tem como objetivo analisar, à luz do princípio constitucional de igualdade de condições de acesso e permanência na escola, a efetivação do direito à Educação Básica nas políticas educacionais implantadas no Acre no período de 1999 a 2018, partindo do entendimento de que as políticas educacionais desenvolvidas nas diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal) contribuem para concretizar o que está estabelecido na legislação dentro de um contexto geográfico e temporal específico.

O conteúdo do direito à educação, assim como o conjunto dos direitos sociais, é resultado de tensões e lutas e está permanentemente em disputa por visões distintas quanto à sua finalidade e forma de oferta. Na história brasileira sempre houve a prevalência de uma visão de uma educação voltada para o atendimento das demandas de crescimento econômico e por processos de exclusão de grandes contingentes da população, refletindo em políticas educacionais que reduzem a sua oferta, por vezes, abaixo de um padrão que chega a aviltar a dignidade da pessoa humana.

Parte-se da compreensão de que essa forma de oferta contradita com o escopo da Constituição Federal de 1988, que tem a dignidade da pessoa humana como um fundamento da República e que expressa uma finalidade ampla à educação centrada no exercício da cidadania, na preparação para o trabalho e no pleno desenvolvimento da pessoa. Tem-se, no texto constitucional, uma visão que sustenta a defesa da máxima amplitude do direito à educação para todos.

A pesquisa circunscreveu sua análise nas políticas educacionais voltadas para a efetivação do direito à educação no contexto macroestrutural refletido nas influências internacionais e nacionais e no contexto regional e local do estado do Acre, no período de 1999 a 2018, em cujo período se teve à frente da gestão estadual uma mesma aliança política, a Frente Popular do Acre, liderada pelo Partido dos Trabalhadores.

Diante da complexidade do objeto de estudo utilizou-se uma abordagem quali-quantitativa com aporte teórico metodológico na abordagem do Ciclo de Políticas, para buscar compreender o entrelaçamento dos contextos de influência, da prática e de efeitos das políticas na promoção do direito à educação. Na análise da pesquisa documental, utilizou-se a análise de conteúdo (Bardin 1977), como forma de construção de categorias que orientaram a análise das políticas sendo: ampliação do atendimento para a população na faixa obrigatória, melhoria das condições de oferta, elevação das médias nas avaliações externas.

A construção das políticas para a educação se insere no contexto de disputa pelo controle do Estado, como instrumento de poder que cumpre ao mesmo tempo o papel de conciliar interesses contraditórios dos diversos grupos sociais e ainda, o de assegurar processos de dominação social. Nesse embate, há uma tentativa de reduzir o conteúdo dos direitos sociais, justamente por quem ter a função de promover e proteger estes, que, no caso brasileiro, após a promulgação da CF de 1988, tinha a expectativa de ampliação e contraditoriamente observar as tentativas de redução e negação do que deveria ser assegurado elementarmente para a promoção da dignidade da pessoa humana.

A educação como primeiro direito social, conforme o art. 6º da CF de 1988, deve ser interpretada à luz dos princípios e garantias fundamentais, impondo ao Estado a obrigação de sua efetivação. Ximenes (2014), baseado na Teoria dos Direitos Fundamentais de Alexy (2008), que atribui aos princípios constitucionais a condição de mandamentos de otimização, defende que o conteúdo jurídico da educação deve ser interpretado e realizado a partir de uma interpretação integrada dos princípios de ensino (art. 206), de forma a assegurar a maximização da norma nas políticas públicas.

A partir desta abordagem verificou-se a permanência da tensão entre o que é proclamado na legislação para a definição do conteúdo do direito à educação e as políticas que devem efetivá-lo (Saviani, 2013). Ter os princípios de ensino como mandamentos de otimização impõem, como afirma Oliveira (1995), o enfrentamento das desigualdades educacionais para que se possa concretizar o fundamento da cidadania, que tem como alicerce a igualdade. A negação do direito à educação ou a sua oferta desigual compromete a concretização dos demais sociais e o pleno exercício da cidadania.

Neste sentido, a análise do inciso I do art. 206 da CF, objeto desta pesquisa, que determina igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, à luz da concepção de ter os princípios constitucionais como mandamento de otimização, tem o seu conteúdo orientado para o enfrentamento das desigualdades educacionais. Sampaio e Oliveira (2015) identificam que o conceito de desigualdade, assim como o de qualidade é polissêmico. Os autores analisam este fenômeno a partir de três dimensões de desigualdade: acesso, tratamento e conhecimento.

Na perspectiva de ter o princípio constitucional como mandamento de otimização, o conteúdo jurídico do inciso I, do art. 206, deve estar orientado para a promoção da igualdade de acesso, das condições de oferta e de conhecimento. A partir desta configuração para a interpretação do direito à educação examinou-se o processo de elaboração, execução e os efeitos

das políticas educacionais do estado do Acre no período de 1999 e 2018, e o seu entrelaçamento com os contextos internacional e nacional com as suas singularidades.

As políticas educacionais desenvolvidas a partir de 1999, inserem-se em um contexto de reformas da máquina pública do estado, com o objetivo de retomar a capacidade estatal para o desenvolvimento das políticas públicas, que havia sido comprometida nas gestões anteriores. Esta reforma, coincide com o processo de reforma do Estado brasileiro, desenvolvida durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, que tinha como pressupostos da melhoria da eficiência e eficácia da gestão pública, que teriam na adoção de estratégias e procedimentos utilizados na iniciativa privada o eixo para a melhoria da atuação estatal.

Políticas públicas não são produzidas de forma espontânea. Ao contrário refletem contradições, tensões e disputas no interior da sociedade capitalista e são influenciadas pelos diferentes interesses expressos nas relações sociais de poder. Assim, a reforma do Estado brasileiro, desenvolvida no final da década de 1990, foi influenciada por uma lógica conservadora e neoliberal, que teve como centralidade o desmantelamento do Estado de Bem-Estar-Social, que no caso brasileiro, nunca foi estendido de forma plena à totalidade e sua população agravada com a compreensão de que os direitos sociais são onerosos e que sua efetivação comprometeria o equilíbrio fiscal do país.

Adotou-se uma política monetarista com ênfase no controle dos gastos sociais para que se pudessem compor superávit fiscais para assegurar o pagamento dos juros de credores do Estado. A efetivação de políticas desta natureza não é fácil de se implementar em ambientes democráticos, para tanto se desenvolvem ações que ao mesmo tempo tentam diminuir a participação social da população, massificou-se a necessidade das medidas, por meio de intensas campanhas midiáticas, que as vendem como “tábua de salvação”, para garantir o desenvolvimento econômico e social, o qual contraditoriamente, mesmo que a custa da exclusão de parcelas significativas população.

No caso da realidade específica investigada, a reforma administrativa desenvolvida no Acre a partir de 1999 teve como um dos eixos a organização do estado para que se promovesse políticas de desenvolvimento econômico, baseadas na sustentabilidade ambiental com ampliação dos indicadores de melhoria de qualidade de vida da população, com uma atenção para as pessoas residentes nas áreas rurais, especialmente as que se encontravam em regiões mais isoladas. Foi cunhado o termo “Florestania que pretensamente retrataria a ampliação da cidadania para os moradores da Floresta. Para alguns críticos do mundo acadêmico a utilização do conceito de sustentabilidade ambiental, favoreceu a recepção dos projetos do governo em

organismos internacionais e nacionais, que facilitou a realização de acordos de empréstimo para o financiamento dos projetos prioritários do governo do Acre.

Além do desenvolvimento econômico teve-se como eixo das medidas adotadas a ampliação da oferta dos direitos básicos por meio da constituição de um serviço público mais eficiente e moderno. Eficiência e modernidade são conceitos que no contexto das reformas neoliberais assumem significados relacionados a realização das ações estatais com o menor custo e o máximo resultado e a adoção de ferramentas gerenciais oriundas do mundo de negócios privados, que permitam maior controle e responsabilização dos agentes públicos pelos resultados.

Nesse contexto, a formulação das políticas públicas para a educação se inseriu no processo de Planejamento Estratégico Situacional (PES), da Secretaria de Estado de Educação (SEE/AC), em 1999. Este planejamento foi apontado por Moraes (2024), Melo (2010) e Damasceno (2010) como marco para a implementação de uma agenda de políticas educacionais que reverberou para além do período da gestão dos anos entre 1999 e 2002. O processo de elaboração do PES, contou com a assistência de técnicos do Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), programa do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), financiado pelo Banco Mundial.

A influência de organismos como o Banco Mundial na construção da agenda de reformas educacionais se materializou por meio dos projetos de financiamento e da adoção de orientações que foram inseridas nas estratégias e ações financiadas. No conjunto de orientações apresentadas por esses organismos internacionais, constava a referência de que a baixa qualidade da educação era um obstáculo para a economia. Assim, a melhoria da qualidade da educação seria fundamental para a promoção de elevação de índices de crescimento econômico e inclusão social, incidindo na elevação da produtividade do trabalhador.

Por conseguinte, a melhoria da qualidade da educação seria realizada pela adoção de um cardápio de ações alicerçadas na eficiência, eficácia e responsabilização pelos resultados. Partindo de um diagnóstico de crise na educação que enfatizava os resultados insatisfatórios em avaliações externas realizadas em nível nacional e internacional, e construiu um discurso da urgência de reformas educacionais como forma de se promover a melhoria da aprendizagem dos estudantes.

As medidas definidas no PES da SEE/AC, para promover a efetivação do direito à educação foram estruturadas a partir dos seguintes eixos: 1- ampliação do acesso ao ensino obrigatório; 2 - construção de uma política de valorização dos profissionais da educação por meio da formulação de um novo Plano de Cargos Carreira e Remuneração; 3 - Formação dos

professores em nível superior; 4 – melhoria das condições de atendimento de acordo com padrões básicos; 5 - modernização da gestão, por meio da adoção de práticas gerenciais, notadamente o PDE – Plano de Desenvolvimento da Escola; 6 - gestão pedagógica com foco na melhoria dos indicadores de desempenho nas avaliações externas.

O conjunto das medidas adotadas apresentavam contradições, pois, buscou, ao mesmo tempo, conciliar pautas históricas do movimento social em defesa da educação pública como, por exemplo, a democratização do acesso, a valorização dos profissionais da educação com a introdução de orientação e práticas gerenciais características da Nova Gestão Pública (NGP), especialmente a centralidade da avaliação externa como eixo orientador das políticas educacionais. O foco no resultado acaba por introduzir processos de responsabilização verticalizada que acaba por comprometer a melhoria efetiva dos processos.

Postas essas questões, evidencia-se que as políticas de ampliação da escolarização básica foram analisadas na perspectiva de promoção da igualdade de condições de acesso para todos. Partiu-se de estudos que apontaram que a oferta era desigual e que o estado e municípios competiam pelas matrículas. Destacou-se a política de reordenamento da rede pública, que promoveu uma primeira experiência de colaboração entre os entes para a oferta das matrículas de forma cooperativa, com a redistribuição do atendimento conforme o estabelecido na legislação. Municípios com atendimento prioritariamente ensino fundamental e na educação infantil e o Estado com atendimento prioritário no ensino fundamental e no ensino médio.

Essa ação resultou na transferência de matrículas da educação infantil da rede estadual para os municípios. Essa ação foi realizada com maior intensidade a partir da entrada em vigor do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que ampliou os recursos das prefeituras em função das matrículas de educação infantil. Gradativamente a rede estadual reduziu a oferta de anos iniciais de forma combinada com os municípios que passaram a atender esta demanda. Este processo perdeu força entre os anos de 2011 e 2018, em função da descontinuidade dos processos de cooperação entre os entes.

As matrículas do ensino fundamental e médio tiveram forte expansão sobretudo na zona rural, o que revela o cenário de ampliação do direito ao acesso a escola básica. Os indicadores de taxa de escolarização líquida, que verificam a adequação da idade recomendada aos anos de estudo, demonstraram um crescimento no período analisado, apontando a quase universalização do atendimento da população de 6 a 14 anos.

As taxas de escolarização líquida da população de 4 e 5 anos e de 15 a 17 anos apesar do crescimento ocorrido, mantiveram-se distantes da universalização. No caso da educação

infantil observou-se uma desresponsabilização do estado para ampliação da oferta nos últimos anos. O estado nos anos iniciais do período analisado promoveu a coordenação da política de atendimento por meio de assistência técnica e financeira para a construção de escolas.

Mesmo com a implantação do Fundeb, os municípios apresentaram dificuldade de ampliar e manter as suas redes de escolas. O crescimento do atendimento observado coincidiu com as ações supletivas da União em apoiar as prefeituras na construção de creches e pré-escolas, porém como resultado do golpe de Estado promovido em 2016 e do endurecimento da política de ajuste fiscal, estas ações foram interrompidas.

A análise dos resultados da expansão de vagas demonstrou que este processo foi orientado pelo princípio de inclusão de todos que tinham direito à escola. Contudo, verificou-se que na etapa final da educação básica, no ensino médio, a partir do ano de 2017, passou-se a utilizar a segmentação no atendimento com a adoção do Programa de Ensino Médio Integral, no contexto de reforma do Novo ensino médio. As escolas que atendiam estes estudantes tiveram redução expressiva no número de matrículas, que teve como um dos resultados a estagnação da taxa de escolarização líquida da população de 15 a 17 anos. Com isso, passou-se a haver um atendimento diferenciado e mais desigual ainda na oferta do ensino médio.

No período analisado, observam-se avanços significativos na ampliação do atendimento da educação básica na zona rural, sobretudo nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio, com crescimento de 51,5% e 456%, respectivamente. Os dados obtidos refletem os esforços empreendidos pelo estado do Acre e seus municípios para assegurar um direito que, até então, vinha sendo sistematicamente negado.

No que concerne à garantia do acesso, as políticas implementadas no período permitiram a inclusão de um contingente populacional expressivo no processo de escolarização. Esse avanço foi mais evidente durante os governos de Jorge Viana e Binho Marques, decorrente da reorganização das redes de ensino e da priorização de políticas de expansão de matrículas, sobretudo na zona rural, alinhadas à premissa de garantir direitos básicos a populações historicamente excluídas. Na zona rural, o atendimento nos anos finais do ensino fundamental, considerando-se a rede estadual e as redes municipais, registrou um crescimento de 286% nesse período.

Entretanto, os resultados alcançados na gestão de Tião Viana evidenciam desafios persistentes na universalização do ensino fundamental para 100% da população em idade escolar obrigatória. A estagnação das matrículas, conforme indicado pela taxa de escolarização líquida, revela as dificuldades em ampliar o acesso às áreas mais remotas e às periferias das cidades acreanas.

Esses dados apontam para um desafio duplo na garantia de igualdade de condições de acesso. O primeiro fator reside no fato de que 73% do crescimento das matrículas nos anos finais ocorreu na zona rural, o que demanda investimentos adicionais, especialmente em formação docente, adequação curricular e desenvolvimento de modelos pedagógicos adaptados às especificidades dessa etapa de ensino e à dispersão demográfica.

O segundo fator relaciona-se à limitação financeira das redes municipais, cuja baixa arrecadação própria as leva a depender majoritariamente dos recursos do FUNDEB. Embora esse fundo promova uma redistribuição mais equitativa, sua alocação baseia-se na disponibilidade orçamentária, e não nas necessidades específicas de cada etapa de ensino. No caso dos anos finais do ensino fundamental, faz-se necessária uma ampliação de investimentos em formação de professores, infraestrutura pedagógica e adequação de espaços escolares.

A análise da promoção da igualdade de tratamento foi realizada a partir do exame das políticas de valorização profissional e da garantia de condições básicas de funcionamento das escolas. A igualdade de tratamento pressupõe que os estudantes tenham as mesmas condições de oferta, no caso destas políticas analisadas deveria ser assegurado professores habilitados conforme a legislação e bem remunerados e prédios escolares com condições de funcionamento adequados às necessidades do desenvolvimento dos projetos pedagógicos das escolas.

Os programas especiais de formação de professores com a oferta de cursos de licenciatura desenvolvidos pelo governo do estado com universidades públicas, promoveram o crescimento do número de professores com formação superior em todas as etapas da educação básica, pese o fato de se verificar uma presença maior destes profissionais na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental face a grande oferta de turmas do curso de Pedagogia, que esteve presente em todas as edições dos programas conveniados.

Apesar desse investimento a análise nos permitiu identificar a permanência de professores leigos em efetivo exercício nas redes públicas. Tal realidade sugere algumas questões: o processo de expansão de vagas não foi acompanhado da política de formação inicial de professores, sobretudo para atender a demanda dos anos finais do ensino fundamental e médio, especialmente na zona rural; os programas especiais de formação financiados pelo governo do Acre não tiveram continuidade a partir de 2011 e a não realização de concursos públicos para contratação de professores em caráter efetivo. A permanência de professores leigos compromete a expansão do atendimento com qualidade, sobretudo, porque ampliam a precarização do trabalho destes professores que recebem remuneração inferior ao estabelecido na legislação.

No período entre 1999 e 2010, os programas de formação de professores implementados pelo governo estadual do Acre resultaram em um crescimento significativo no número de profissionais com formação superior atuantes nas redes estadual e municipais. Esse avanço foi especialmente expressivo nos anos iniciais do ensino fundamental e na educação infantil, que registraram aumentos de 694% e 932%, respectivamente.

Os anos finais do ensino fundamental e o ensino médio também apresentaram crescimento superior a 100% no número de docentes com graduação. Essas iniciativas tiveram um duplo impacto na melhoria das condições educacionais: a) Ampliação do acesso à docência qualificada, suprimindo a demanda por professores em municípios e zonas rurais, inclusive por meio da oferta de licenciaturas a estudantes dessas localidades; b) Valorização profissional, com a progressão na carreira e a elevação salarial para os docentes que concluíram o ensino superior.

Contudo, a descontinuidade dessas políticas a partir de 2011, durante o governo de Tião Viana, prejudicou a expansão do direito à educação, sobretudo nas etapas que demandavam maior número de professores qualificados, como as áreas de difícil acesso. Essa interrupção comprometeu não apenas a ampliação da oferta educacional, mas também a qualidade do ensino, dificultando a garantia de aprendizagem adequada.

Em 2018, ainda persistiam altos índices de docentes sem formação superior: 40% na pré-escola e 38% nos anos finais do ensino fundamental. Essa precarização profissional reflete os desafios estruturais decorrentes da fragilização das políticas de formação docente no período posterior a 2011.

Na análise sobre a questão da valorização profissional verificou-se a implantação do Plano de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR), no ano de 1999, promoveu ganhos substancial na remuneração inicial dos professores entre os anos de 1999 e 2006. Esses ganhos foram maiores para os professores efetivos que concluíram os programas de formação especial e os que tinham menos tempo de serviço.

O processo de reestruturação deste plano desenvolvido entre 2007 e 2010, priorizou os profissionais com maior tempo na carreira, resultando em uma elevação menor do vencimento inicial e ampliação dos ganhos das referências finais da carreira. Ao comparar o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), implementado a partir de 2009, verifica-se que a distância entre o vencimento inicial dos professores com nível superior que era de 134% em 2009, foi reduzida para 30% em 2018.

Este fato revela que a política de valorização profissional do Acre, não considerou que o PSPN, deve estar articulado com toda a carreira do magistério, de forma que se valorize a

formação acadêmica e o tempo de serviço. Como consequência, observa-se um processo de achatamento da carreira com redução da diferença nos vencimentos inicial e final e com a desvalorização da formação acadêmica.

No exame das condições de oferta realizada a partir dos microdados do Censo Escolar do INEP e do SAEB entre nos anos de 2007, 2011, 2015 e 2019, os dados foram agregados em cinco indicadores: acesso à tecnologia, acesso a equipamentos, espaços pedagógicos, acessibilidade, serviços básicos. Esses indicadores verificam a disponibilidade de espaços e insumos elementares. A análise revelou que houve melhoria em todos os indicadores analisados tanto na rede estadual e municipal, entre os anos de 2007 e 2015.

No período, entre 2015 e 2019, observou-se redução nas médias dos indicadores, coincidindo com a ampliação do ajuste fiscal realizado após o ano de 2016, ficando mais evidente ainda a desigualdade na condição de oferta entre as redes estadual e municipais, com as escolas mantidas pelo estado apresentando melhores índices.

Essa desigualdade reflete os problemas da distribuição de recursos entre os entes da federação, em cuja análise restou evidenciada maior capacidade de investimento dos governos estaduais em relação aos municípios, pois, mesmo com a vigência do Fundeb, verificou-se que as prefeituras permaneceram com dificuldades de ampliarem e manterem suas escolas com condições elementares. A maior desigualdade foi verificada entre as escolas localizadas na zona urbana e rural. Os dados demonstram que apesar dos discursos de garantia de direitos para a população rural, houve a permanência da indisponibilidade de padrões tanto para as escolas estaduais como as municipais.

Estes resultados reforçam a urgência da definição dos padrões básicos a serem assegurados no Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQI), de forma que se possa construir políticas de adequação dos espaços e processos de fiscalização do seu cumprimento. Neste debate sobre o CAQI, reforça-se a necessidade de observar as condições das escolas da Amazônia, pois mesmo que existam fatores de ponderação na distribuição dos recursos por etapa e localização, no Fundeb, verifica-se que a condição de isolamento geográfico e de dispersão da população tornam a efetivação de padrões básicos mais onerosa na região, agravada pelos efeitos da crise climática.

Por outro lado, sabe-se que a questão da igualdade de tratamento nunca ocorreu no Brasil e que a ausência de profissionais em número suficiente e habilitação adequada, somadas às condições insatisfatórias dos espaços escolares e das condições de trabalho, repercutem no processo pedagógico. As políticas desenvolvidas no Acre, por exemplo, promoveram melhorias

nos indicadores analisados, mas mantiveram as assimetrias entre as escolas estaduais e municipais e entre as urbanas e rurais.

A discussão aqui empreendida reforçou a necessidade de manutenção e ampliação dos recursos para o desenvolvimento da educação. O volume de recursos investidos, apesar dos discursos que o problema não era o dinheiro e sim de gestão, demonstraram ser insuficientes para suprirem demandas de décadas de negação do direito à educação no Brasil e no Acre.

A continuidade das políticas de redistribuição dos recursos da educação por meio da política de fundo como o Fundeb, foi uma conquista excepcional dos que lutam por uma educação de qualidade, mas é necessário aperfeiçoar tanto os mecanismos de distribuição como a participação da União na suplementação para que se possa reduzir as desigualdades das condições de oferta.

A análise das políticas para a promoção da igualdade de conhecimento, que pressupõe o reconhecimento das diferenças entre os estudantes e os contextos de escolarização, contribuem para revelar que as ações voltadas para a melhoria da aprendizagem tiveram como marca a tentativa de homogeneização dos processos pedagógicos. Orientada pelos princípios da NGP, de ter foco nos resultados das avaliações externas e na responsabilização dos atores que desenvolvem as políticas educacionais, o planejamento da SEE/AC, para a melhoria da aprendizagem escolar foi orientada para a modernização da gestão escolar e padronização das práticas pedagógicas.

A modernização da gestão escolar foi compreendida como a introdução de método de planejamento e controle do trabalho escolar por meio do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), que teve como um de seus efeitos o esvaziamento do debate pedagógico em detrimento do desenvolvimento de ações de melhoria dos indicadores observados nas avaliações externas, com maior intensidade a partir do ano de 2007, com a implantação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Por seu turno, a SEE/AC implementou medidas que definiram os padrões curriculares para as etapas da educação básica e a partir delas desenvolveu ações de produção de materiais para professores e alunos, formação continuada, rotinas de acompanhamento pedagógico por técnicos da secretaria e coordenadores pedagógicos, processos de avaliação externa do trabalho do professor ao longo do ano e instituiu o Sistema Estadual de Avaliação da Aprendizagem Escolar (SEAPE) com financiamento do Banco Mundial.

Ao analisar os resultados da Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) entre os anos de 1999 e 2019, verificou-se que houve melhoria nas médias obtidas pelas escolas estaduais e municipais do ensino fundamental e nas escolas estaduais de ensino médio. Os anos

iniciais do ensino fundamental apresentaram um desempenho melhor em relação aos anos finais e o ensino médio. Contudo, a melhoria das médias não necessariamente indica que houve redução de desigualdades.

Na pesquisa, analisaram-se as categorias de escolaridade dos pais e cor/raça dos estudantes, nos anos de 1999, 2009 e 2019. Observa-se que houve uma ampliação da diferença nas médias dos estudantes que declaram que os pais têm ensino superior em relação àqueles que informam que os pais não tiveram acesso a este nível de ensino. Esse dado revela que a escola não conseguiu identificar e atuar para melhorar as condições dos estudantes que tem menos acesso a um ambiente familiar mais rico do ponto de vista cultural.

Na categoria de cor/raça, observou-se que no ensino médio tem-se uma ampliação na diferença das médias dos estudantes que se declaram ser da cor branca em relação aos que se não declaram. Esta ampliação na diferença das médias, permite a inferência de que o processo de escolarização no ensino médio, pode estar ignorando os efeitos do racismo no desenvolvimento educacional.

A desigualdade social é um fenômeno complexo e com alto impacto no desenvolvimento educacional. As políticas públicas para a educação, quando compreendidas como bem social e não uma mercadoria, deve contribuir para prover as condições que concorram para reduzir as diferenças entre os estudantes promovendo, por assim dizer, a igualdade.

Ao retomar a questão central da pesquisa, como se materializou o direito à Educação Básica na Política de Educação do Acre no período de 1999 a 2018, considerando o princípio constitucional da igualdade de condições de acesso e permanência na escola, conclui-se que o direito à educação básica no Acre materializou-se de forma limitada e contraditória em relação ao princípio constitucional da igualdade de condições de acesso e permanência na escola. Embora que as políticas desenvolvidas no período tenham promovido a expansão do acesso, especialmente na zona rural, observou-se a não superação de desigualdades estruturais, sobretudo no atendimento das populações mais vulneráveis.

Não por acaso, a priorização das metas quantitativas e de modelos gerenciais inspirados em uma lógica empresarial condicionaram a rede pública ao ambiente de responsabilização por resultados a partir da adoção de práticas pedagógicas homogeneizadoras, ignorando as múltiplas diferenças socioculturais que na prática reforçam e legitimam as desigualdades de aprendizagem existentes.

Além disso, a descontinuidade das políticas de formação docente, o achatamento salarial pós 2009 e as infraestruturas das escolas desiguais, revelam que a igualdade de tratamento, no

conjunto das políticas públicas analisadas distancia-se do conteúdo de um direito à educação que otimiza os mandamentos dos princípios constitucionais, materializando um modelo de organização e gestão que buscou “resultados” e negligenciou a equidade como garantia de condições reais de permanência e aprendizagem para todos.

Esses achados reforçam a defesa da tese de que a política de educação básica do Acre não efetivou de forma satisfatória o princípio constitucional da igualdade de condições de acesso e permanência na escola, conforme preconizado no inciso I, do art. 206 da Constituição Federal de 1988, especialmente para as populações mais vulneráveis.

REFERÊNCIAS

ACRE. **Lei Complementar nº 330, de 6 de março de 2017.** Altera dispositivos da Lei Complementar nº 67, de 29 de junho de 1999. Disponível em: <https://legis.ac.gov.br/detalhar/4016>. Acesso em: 05 dez. 2024. Acesso em: 05 dez. 2024.

ACRE. **Lei Nº 3.100 de 29 de Dezembro de 2015.** Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2016-2019.

ACRE. **Lei Complementar nº 274, de 9 de janeiro de 2013.** Altera dispositivos da Lei Complementar n. 67, de 29 de junho de 1999. Disponível em: <http://app.al.ac.leg.br/legisla-e/legislacao/visualizar/6706>. Acesso em: 05 dez. 2024.

ACRE. **Lei nº 2.524 de 20 de dezembro de 2011.** Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2012-2015.

ACRE. **Lei Complementar nº 210, de 31 de março de 2010.** Altera e acresce dispositivos à Lei Complementar n. 67, de 29 de junho de 1999. Disponível em: <https://legis.ac.gov.br/detalhar/3899>. Acesso em: 05 dez. 2024.

ACRE. **Lei Complementar nº 174, de 24 de setembro de 2007.** Altera dispositivos da Lei Complementar n. 144, de 4 de março de 2005. Disponível em: <http://app.al.ac.leg.br/legisla-e/legislacao/visualizar/6644/pdf?alteracaoId=> . Acesso em: 05 dez. 2024.

ACRE. **Lei nº 1.972 de 27 de Dezembro de 2007.** Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2008-2011.

ACRE. **Lei nº 1.704, de 26 de janeiro de 2006.** Estabelece pisos salariais para os novos cargos criados nesta lei, Disponível em: <https://legis.ac.gov.br/detalhar/1943>. Acesso em: 05 dez. 2024.

ACRE. **Lei Complementar nº 144, de 04 de março de 2005.** Institui a nova estrutura de vencimentos dos profissionais do ensino público estadual e altera dispositivos da Lei Complementar n. 67, de 29 de junho de 1999. Disponível em: <https://www.legis.ac.gov.br/detalhar/1497>. Acesso em: 05 dez. 2024.

ACRE. **Lei nº 1.521, de 26 de dezembro de 2003.** Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2004-2007.

ACRE. **Lei Complementar nº 91, de 14 de fevereiro de 2001.** Altera e acresce dispositivos à Lei Complementar n. 67, de 29 de junho de 1999. Disponível em: <https://www.legis.ac.gov.br/detalhar/520>. Acesso em: 05 dez. 2024.

ACRE. **Lei Complementar nº 67, de 29 de junho de 1999.** Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Profissionais do Ensino Público Estadual. Disponível em: <http://app.al.ac.leg.br/legisla-e/legislacao/visualizar/6576/pdf-texto>. Acesso em: 05 dez. 2024.

ACRE. **Lei nº 1.307, de 24 de dezembro de 1999.** Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2000-2003.

ACRE. **Constituição do estado do Acre de 1989.** Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70440>. Acesso em: 10 dez. 2024.

ADRIÃO, Thereza; PERONI, Vera. Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola Para a Gestão da Escola Pública. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 28, n. 98, p. 253-267, jan./abr. 2007.

ARAUJO, Gilda Cardoso. Direito à Educação Básica: a Cooperação entre os Entes Federados. **Retratos da Escola**, v. 4, p. 231-244, 2010.

ARROYO, Miguel. Reafirmação das Lutas Pela Educação em Uma Sociedade Desigual? **Educ. Soc.**, Campinas, v. 39, nº. 145, p.1098-1117, out.-dez., 2018.

ARROYO, Miguel. Políticas Educacionais e Desigualdades: À Procura de Novos Significados. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1381-1416, out.-dez. 2010.

ALEX, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais.** São Paulo: Juspodivium, 2008.

ALMEIDA JÚNIOR. Arnóbio Marques. **O planejamento estratégico e a reforma educacional no Acre.** Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.

ANDERSON, Perry. **Brasil à parte: 1644-2019.** Ed. Boi tempo: São Paulo, 2020.

ANDERSON, Perry. O Brasil de Bolsonaro. **Novos estud. II CEBRAP II SÃO PAULO II V 38 n 01/215-254/JAN.–ABR. 2019.**

ARAGÓN, Luis Eduardo. A dimensão internacional da Amazônia: um aporte para sua interpretação. **Rev. NERA.** ano 21, n. 42, pp. 14-33, Presidente Prudente, 2018.

BARCELOS. Ana Paula. **A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais: o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.** Imprensa: Rio de Janeiro, Renovar, 2008.

BALL, Stephen J. Reformar escolas/Reformar professores e os terrores da performatividade. **Revista Portuguesa de Educação.** Ano/Volume 15. Universidade do Minho. Braga/Portugal, 2002.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** Edições 70, Lisboa, 2011.

BELLO, Enzo; BERCOVICI, Gilberto; LIMA, M.M.A. O Fim das Ilusões Constitucionais de 1988? **Rev. Direito e Práx.**, Rio de Janeiro, Vol. 10, N. 03, 2019, p. 1769-1811.

BIANCHI, Álvaro. **O laboratório de Gramsci: filosofia, história e política.** 2 ed. Porto Alegre: Editora Zouk, 2018.

BRASIL. **Conferência Nacional de Educação - CONAE.** Documento Final. Brasília, 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95,** de 15 de dezembro de 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: dez. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988.

BRUNS, B.; LUQUE, J. **Professores excelentes:** como melhorar a aprendizagem na América Latina e no Caribe. Brasília, DF: Banco Mundial, 2012.

CALIXTO, Josenir de Araújo. **O sistema público de educação e o regime de colaboração:** uma experiência do Estado do Acre e do município de Rio Branco no período de 2005 a 2012. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Acre. Programa de Pós-Graduação em Educação. Rio Branco Rio Branco, 2017.

CAMPOS, Simone Martinoli Madeira. **O Estado brasileiro e o processo de produção do espaço no Acre.** Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais e Urbanas) Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição.** Editora Almedina, Coimbra, 2010.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **A Constituição dirigente e a vinculação do legislador.** Coimbra: Coimbra, 2003.

CARA, Daniel; PELLANDA, Andressa. Quanto Custa a Educação Básica Pública de Qualidade: O Sistema CAQI/CAQ da Campanha Nacional Pelo Direito à Educação. SOUZA, Marcelo *et all.* **Custo Aluno Qualidade (CAQ):** contribuições conceituais e metodológicas. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. **Custo aluno-qualidade inicial:** rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global / Campanha Nacional pelo Direito à Educação. 2007.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil. O longo Caminho.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHO, Laura. **Valsa brasileira:** do boom ao caos econômico. São Paulo: Todavia, 2018.

CARVALHO, Mark Clark Assen. A Ufac, a Formação de Professores(as) E o Parfor: Desafios da Formação de Professores (As) Em Contexto Amazônico. **Revista Humanidades e Inovação** - Palmas - TO - v. 9, n. 11.

CARVALHO, Mark Clark Assen; DAMASCENO Ednaceli Abreu. Qualidade da educação e formação docente no estado do Acre: uma análise do período 1990-2010. **Em Aberto**, Brasília, v. 33, n. 109, p. 113-131, set./dez. 2020.

CARVALHO, Mark Clark Assen. **Sistema de Ensino, Política Educacional e Gestão da Escola.** revista EXITUS, Volume 03, Número 02, Jul/Dez. 2013.

COLARES Anselmo. Alencar. Empresariamento da educação. LIMA, Antonio Bosco de; PREVITALI, Fabiane Santana; LUCENA, Carlos. (Orgs.) **Em defesa das políticas públicas**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020.

COSSIO, Fernando; CARVALHO, Leonardo. Os efeitos expansivos das transferências intergovernamentais e transbordamentos espaciais de despesas públicas: evidências para os municípios brasileiros — 1996. **Pesq. Plan. Econ.**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 75-124, abr. 2001.

CRAHAY, Marcel. Como a escola pode ser mais justa e mais eficaz? **Cadernos Cenpec**. São Paulo | v. 3 | n. 1 | p. 9-40 | jun. 2013.

CRAHAY, M. **Poderá a escola ser justa e eficaz? Da igualdade das oportunidades à igualdade dos conhecimentos**. Instituto Piaget. Lisboa: Coleção Horizontes Pedagógicos, 2000.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Educação, Direito de Todos e o Bicentenário da Independência. **Cadernos de História da Educação**, v. 21, p. 1-27, e107, 2022.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Os sentidos da Constituição. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 29, p. 195-206, 2013.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, n. 116, julho/ 2002.

DAMASCENO, Alberto; SANTOS, Emina. **A Educação Como Direito Humano na Amazônia Brasileira no Contexto do Novo Plano Nacional de Educação**. ANPAE, 2014.

DAMASCENO, Ednaceli Abreu. SANTOS Lucíola Licínio de Castro Paixão. A reforma educacional do Acre: um modelo híbrido. **Cadernos Cenpec** | São Paulo | v. 1 | n. 1 | p. 167-196 | dez. 2011.

DAMASCENO, Ednaceli Abreu. **O trabalho docente no movimento de Reformas Educacionais no Estado do Acre**. Tese (Doutorado em Educação: conhecimento e inclusão social). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

DARDOT, Pierre. LAVAL, Cristian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. Boi tempo: São Paulo, 2014.

DINIZ, E. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90”. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, volume 38, nº 3, 1995, p. 385-415.

DOURADO, Luiz Fernandes (org). **PNE, políticas e gestão da educação: novas formas de organização e privatização**. Brasília: Anpae, 2020.

DOURADO, Luiz Fernandes. Estado, Educação e Democracia no Brasil: Retrocessos e Resistências. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 40, 2019.

DOURADO, Luiz Fernandes. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e Os Obstáculos Ao Direito À Educação Básica. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul.-set. 2013.

DOURADO, Luiz Fernandes. A Qualidade da Educação: Perspectivas e Desafios. **Cad. Cedes**, Campinas, vol. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.

DUARTE, Clarice Seixas. **Direito Público Subjetivo e Políticas Educacionais**. São Paulo Em Perspectiva, 2004.

DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 6. 91-713, out. 2007.

DUARTE, M. R. T.; GOMES, C. A. T.; GOTELIB, L. G. O. Condições de infraestrutura das escolas brasileiras: Uma escola pobre para os pobres? **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, 1-35, 2019.

DUBET, François. Desigualdades educacionais: estruturas, processos e modelos de justiça. O debate ao longo dos últimos cinquenta anos na França. **Jornal de Políticas Educacionais**. V. 13, n. 46. Dezembro de 2019.

DUBET, François. Os limites da igualdade de oportunidade. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 239, mayo-junio de 2012, p. 42-50.

DUBET, François. O que é uma escola justa? **Cadernos de Pesquisa**, v. 34, n. 123, p. 539-555, set./dez. 2004.

DWECK, Esther; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. **Unicamp IE**, Campinas, n. 303, jun. 2017.

EVANGELISTA, Olinda. Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional. Ronaldo M. L. Araujo; Doriedson S. Rodrigues. (Org.). **A pesquisa em trabalho, educação e políticas educacionais**. 1ed.Campinas-SP: Alínea, 2018, v. 1, p. 52-71.

FILHA, Francisca. **Política de formação de professores em contexto Amazônico: o Parfor no estado do Acre**. 2022, 240 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2022.

FIORI, José Luís. **Estado do Bem-Estar Social: Padrões e Crises**. USP, São Paulo, 1995.

FREITAS, L. C. Três teses sobre as reformas empresariais da educação: perdendo a ingenuidade. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 36, n. 99, p. 137-153, maio-ago., 2016.

FREITAS, L.C. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr./jun. 2012.

GRAMSCI, Antonio, 1891-1937 **Cadernos do cárcere volume 3**. - Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2023.

GRANEMANN, Sara. Fundações estatais: projeto de estado do capital. **Debate socialista**, Rio de Janeiro, p. 20-25, set. 2008.

GRAUS, Eros. A ordem econômica na Constituição de 1988. Melhoramentos, São Paulo, 2010. **Inovação** v. 7, n. 15 – 2020.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, nº 55, novembro/2001.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo Escolar**, 2018. Brasília: MEC, 2019.

JACOMINI, M. A.; ALVES, T.; CAMARGO, R. B. de. Remuneração docente: desafios para o monitoramento da valorização dos professores brasileiros no contexto da Meta 17 do Plano Nacional de Educação. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas / Education Policy Analysis Archives**, Arizona, v. 24, p. 1-35, 2016.

JACOMINI, M. A.; NASCIMENTO, Ana Paula; THOMAZINI, Leandro. Carreira e Vencimento Base dos Professores da Rede Pública Paulistana. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 43, n. 4, p. 1453-1475, out./dez. 2018.

JESSOP, Bob. **El estado, pasado, presente e futuro**. Madrid Los Libros de La Catarata, 2017.

LAVAL, Christian; VERGNE, Francis. **Educação democrática: a revolução escolar iminente**. Petrópolis: Vozes, 2024.

LUDKE, Menga; ANDRÉ, Marli. **Pesquisas educação: abordagens qualitativas**. EPU. São Paulo, 1986.

MACHADO, Nelson. Finanças e tributação. BITTAR, Jorge (org) **Governos estaduais: desafios e avanços**. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

MAINARDES, Jefferson. A metapesquisa no campo educacional: aspectos teóricos-conceituais e metodológicos. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 34, n. 72, p. 303-319, nov./dez. 2018.

MAINARDES, Jefferson; MARCONDES, Maria Inês. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. 2009.

MASCARO, Alisson Leandro. **Estado e forma política**. Boitempo, São Paulo, 2013.

MARIN, Thais Rodrigues. Educação Pública para Além do Neoliberalismo: O Projeto de Alternativas (TAP) – Entrevista com Steven Klees. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, v. 11, n. 21, 2021.

MARSHALL, Thomas Humphey. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.

MATUS, Carlos. O plano como aposta. GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: ENAP, 2006.

MELO, L. de F. **Reformas educacionais e gestão democrática no estado do Acre: repercussões no trabalho do núcleo gestor da escola**. Tese (Doutorado em educação: conhecimento e inclusão social). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

MIGUEL, Luis Felipe. **Marxismo e política: modos de usar**. São Paulo: Boitempo, 2024.

MORAIS, J. M. A. **Reformas educacionais e política de bonificação no estado do Acre: dispositivos de *accountability* e regulação (1999- 2022)**. 2024, 196 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2024.

MORAIS, Maria de Jesus. “**Acreanidade**”: invenção e reinvenção da identidade acreana. Rio Branco: Edefac, 2016.

NOGUEIRA, Rivanda dos Santos. **Avaliação em larga escala como regulação: o caso do Sistema Estadual de Avaliação da Aprendizagem Escolar – SEAPE/Acre**. 2015, 261 p. Tese de Doutorado. UFPR, Curitiba, 2015.

PÁDUA, Elisabete Matallo Marchesini de. **Metodologia da pesquisa: Abordagem teórico-prática**. Campinas: Papirus, 2004.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Mudanças sociais no Brasil no início do século XXI: políticas públicas em educação que fizeram a diferença. **Revista Horizontes Latino-Americanos**, v. 3, p. 37-47, 2015.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Educação Básica: gestão do trabalho e da pobreza**. Petrópolis: Vozes, 2000.

OLIVEIRA, R. P. O Financiamento da Educação Básica no Brasil. **FINEDUCA** – Revista de Financiamento da Educação, v. 13, n. 17, 2023.

OLIVEIRA, R. P. **Educação e cidadania: o direito à educação na Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil**. Tese de Doutorado. Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

OLIVEIRA, R. P.; ARAUJO, G. C. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 28, Jan/Fev/Mar/Abr 2005.

PAULANI, Leda Maria. **Dois anos de desgoverno – três vezes destruição**. Editora Boi tempo, São Paulo, 2021.

PINTO, J. M. R. A política de fundos no Brasil para o financiamento da educação e os desafios da equidade e qualidade. **Propuesta Educativa** (Online), v. 52, p. 24-40, 2019.

PINTO, J. M. R. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 109-136, 2002.

PINTO, J. M. R.; ALVES, T. O impacto financeiro da ampliação da obrigatoriedade escolar no contexto do FUNDEB. **Educação e Realidade**, v. 36, p. 605-624, 2011.

PIOVESAN, Flavia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. São Paulo: Saraiva, 2013.

PIOVESAN, Flavia. Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 124, p. 43-55, jan./abr. 2005.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. O direito educacional brasileiro no sistema jurídico brasileiro. Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude (ABMP) e Todos pela Educação (org.). **Justiça pela Qualidade na Educação**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 55-103.

RIBEIRO, Monica. Ampliação da obrigatoriedade escolar no Brasil: o que aconteceu com o Ensino Médio? **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 107, p. 274-291, abr./jun. 2020.

RIBEIRO, V. M. Que princípio de justiça para a educação básica? **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 44, n. 154, out./dez. 2014.

RIBEIRO, V. M. **Justiça na escola e regulação institucional em redes de ensino do estado de São Paulo**. 2012. 455 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

RIBEIRO, Vanda Mendes *et all.* Características da Política Educacional do Acre (1999 a 2010) e Repercussões sobre a Capacidade Estatal e a Equidade. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas / Education Policy Analysis Archives, Arizona**, v. 24, p. 1-39, 2020.

ROSEMBERG, Fúlvia. Sísifo e a educação infantil brasileira. **Proposições**- vol. 14, N. 1 (40) - jan/abr. 2003.

SAMPAIO, Gabriela Thomazinho Clementino; OLIVEIRA, Romualdo. Dimensões da desigualdade educacional no Brasil. **Revista Brasileira de política e administração da educação**, v. 31, 2015.

SANTOS, Adriana Ramos. As políticas de valorização docente. Uma realidade dos professores do campo. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 10, n. 18, p. 229-242, jan./jun. 2016.

SANTOS, T. F. A. M. A educação no desenvolvimento da Amazônia. *In: Congresso ibero americano de política e administração/ VII Congresso Luso -brasileiro de política e administração da educação*, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). **Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 11-53.

SARLET, Ingo Wolfgang; ZOCKUN, Carolina Zancaner. Notas sobre o mínimo existencial e sua interpretação pelo STF no âmbito do controle judicial das políticas públicas com base nos

direitos sociais. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 3, n. 2, p. 115-141, maio/ago. 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang; ZOCKUN, Carolina Zancaner. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Livraria do advogado, Porto Alegre, 2011.

SÁTYRO, Natália; SOARES, Sergei. **A infra-estrutura das escolas brasileiras de ensino fundamental**: um estudo com base nos censos escolares de 1997 a 2005. Textos para Discussão no 1267. Brasília: Ipea, 2007.

SAVIANI, Demerval. A defesa da escola pública na perspectiva histórico-crítica em tempos de suicídio democrático. **Nuances**: estudos sobre Educação, Presidente Prudente-SP, v. 31, n. esp. 1, esp.012020, p. 01-20, dez. 2020.

SAVIANI, Demerval. Vicissitudes e perspectivas do direito à educação no Brasil: abordagem histórica e situação atual. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 743-760, jul.-set. 2013.

SCHNEIDER, Gabriela. Condições materiais e estruturais das escolas brasileiras: um retrato. **JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS**, v. 12, p. 1/25-25, 2018.

SILVA, Adan Renê Pereira da; MASCARENHAS Suely Aparecida do Nascimento. **Implicações do pensamento decolonial para a educação amazônica**. **Revista Multidebates**, v. 2, n. 2, Palmas, setembro, 2018.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional**. São Paulo, Malheiros, 2013.

SILVA, M. B. O; BUENO, I. M.; FELIPIN, G. J. A instrumentalidade do direito econômico e a reconstrução do Estado brasileiro: Dos choques neoliberais às perspectivas de um futuro soberano. **Revista Princípios**, nº 165, set/dez., 2022.

SIMÕES, Armando Amorim. **As metas de universalização da Educação Básica no Plano Nacional de Educação**: o desafio do acesso e a evasão dos jovens de famílias de baixa renda no Brasil. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2016.

SORDI, Mara Regina Lemes; FREITAS, Luiz Carlos. Responsabilização participativa. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 7, n. 12, p. 87-99, jan./jun. 2013.

SOUZA, Sergio; CARVALHO, Mark Clark Assen. Paradoxos na rede pública de ensino do estado do Acre: a atualização dos valores do piso nacional do magistério e a destruição das estruturas de carreira. **Revista Exitus**, Santarém/PA, Vol. 14, p. 01 - 25, e024044, 2024.

VERCOSA, P. S.; BASSI, Marcos Edgar. Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério Público Estadual do Acre: a configuração da carreira dos professores. **FINEDUCA: REVISTA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO**, v. 9, p. 1-20, 2019.

VERGER, A.; NORMAND, R. Nueva gestión pública y educación: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. **Educación & Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 132, p. 599-622, jul.-set. 2015.

SHIROMA, E. O.; CAMPOS, R. F.; GARCIA, R. M. C. (2005). Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**, 23(2), 427-446.

SOARES, L. V; COLARES, M. L. I. S; COLARES. A. A efetivação do direito à educação pública na Amazônia: dilema diante de suas singularidades. **Humanidades e inovação**, v. 7, p. 167-183, 2020.

XIMENES, Salomão Barros. **Padrão de qualidade do ensino**: desafios institucionais e bases para a Constituição de uma teoria jurídica. Tese (Doutorado em Direito: Direito do Estado). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

APÊNDICES

APÊNDICE I – ANÁLISE DOS PLANEJAMENTOS ESTRATÉGICOS DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DE 1999-2018

CP1-A: GOVERNO JORGE VIANA (1999-2006)

CP1-B: GOVERNO BINHO MARQUES (2007-2010)

CP1-C: GOVERNO TIÃO VIANA (2011-2018)

CATEGORIA	SUBCATEGORIA	COMPONENTE	UNIDADE DE REGISTRO (TEMA)	UNIDADE DE CONTEXTO	FREQUÊNCIA	
					UNIDADE DE ANÁLISE	%
Ampliação do atendimento para a população na faixa obrigatória	Igualdade de acesso	Ampliação do atendimento	Educação infantil	Criar 9.720 vagas na educação infantil. CP2-B Implementação do Programa Asas da Florestania – Educação Infantil (Asinhas) CP2-B	3	100
			Ensino fundamental	Expandir em 7000 vagas a oferta do ensino fundamental. CP2-A Elevar a oferta de vagas de 40.381 para 43.261 no Ensino Fundamental de 5ª a 8ª série. CP2-B	3	100
			Ensino Médio	Expandir 6000 vagas para o ensino médio. CP2-A Elevar de 29.171 para 31.091 no Ensino Médio na zona urbana. CP2-B Criação de Ensino Médio Integrado para Preparação de Jovens e Adultos para o Mundo do Trabalho CP2-B	3	100
			Correção de fluxo	Combater o fracasso escolar. Diminuir a distorção idade-série Reduzir a evasão e reprovação. CP2-A	3	100

				Elevar de 2.100 para 10.370 a oferta de vagas em programa de aceleração da aprendizagem na zona urbana, de 1ª a 4ª série, sendo 4.135 em 2008 e 4.135 em 2009. CP2-B Elevar de 2.450 para 11.886 o atendimento do Programa de Aceleração da Aprendizagem de 5ª a 8ª série, do Ensino Fundamental, zona urbana em todos os municípios do Acre até 2010. CP2-B Elevar de 1900 para 4600 o atendimento do programa de aceleração da aprendizagem do ensino médio, zona urbana em seis municípios do Acre até 2010. CP2-B Aceleração de Aprendizagem para Alunos em Distorção Idade-série nos anos Finais do Ensino Fundamental (PORONGA) CP2-C Aceleração de Aprendizagem para Alunos em Distorção Idade-série no Ensino Médio (PEEM) CP2-C		
			Alfabetização de jovens e adultos	Alfabetizar 20000 jovens e adultos. CP2-A Atender na EJA/Alfabetização a 39.480 da população com 15 anos ou mais de idade e menos de 4 anos de estudo, sendo 13.160 matrículas em 2008, 13.160 matrículas em 2009 e 13.160 matrículas em 2010. CP2-B Alfabetização de Jovens e Adultos, por meio do MOVA/ ALFA 100	3	100
			Educação de Jovens e adultos	Garantir o atendimento na EJA a 33.228 egressos dos programas de alfabetização de jovens e adultos e população com 15 anos ou mais de idade e menos de 4 anos de estudo, sendo 11.076 matrículas em 2008,	3	100

				11.076 matrículas em 2009 e 11.076 matrículas em 2010. CP2-B Garantir o atendimento de 33.228 egressos dos programas de alfabetização de jovens e adultos e população com 15 anos ou mais de idade e menos de 4 anos de estudo, sendo 11.076 matrículas em 2008, 11.076 matrículas em 2009 e 11.076 matrículas em 2010. CP2-B Assegurar condições de funcionamento a Educação de Jovens e Adultos em Rio Branco, garantindo atendimento a 4.320 novos alunos trabalhadores da área central. CP2-B Promover a realização da Educação de jovens e Adultos (EJA) CP2-C		
			Educação escolar indígena	Elevar para 1200 a matrícula de 5ª a 8ª série do ensino fundamental indígena, sendo 760 em 2008, mais 140 em 2009 e mais 300 em 2010. CP2-B Garantir a melhoria da qualidade da rede física da educação escolar indígena construindo 56 escolas indígenas, além de reformar 50 escolas em 2008. CP2-B	3	100
			Educação rural	Elevar para 4.542 a matrícula de ensino médio integrado ao ensino profissional na zona rural. CP2-B Universalizar até 2010 a Estratégia da Escola Ativa em todas as Escolas Estaduais multisseriadas de 1ª a 4ª série em 11 municípios de rede rural estadualizada. CP2-B Elevar a matrícula de 6.783 para 15.983 de 5ª a 8ª série do ensino fundamental na zona rural. CP2-B Promoção do Programa Asas da Florestania – Ensino Fundamental	3	100

				CP2-B		
			Educação inclusiva	Ampliar de 3.106 para 5.200 o atendimento aos alunos com necessidades especiais, sendo 1.094 em 2008 e 1.000 em 2009. CP2-B	3	100
Melhoria das condições de oferta	Igualdade de tratamento	Estabelecimento de padrões básicos de infraestrutura, equipamentos e mobiliários	Adequação dos prédios, equipamentos e mobiliários escolares a padrões básicos.	Adequar prédios escolares a padrões básicos de acordo com a etapa de atendimento. CP2-A Adequar o mobiliário escolar a padrões básicos de acordo com a etapa de atendimento. CP2-A Adequar os equipamentos escolares a padrões básicos de acordo com a etapa de atendimento. CP2-A Modernização da infraestrutura e do atendimento educacional CP2-B		
		Formação inicial dos professores	Habilitar professores leigos	Habilitar professores leigos (sem habilitação em Magistério de nível médio) pelo programa Pró formação. CP2-A Ofertar formação superior para professores em áreas específicas e Pedagogia. CP2-A Realizar a Formação em Educação Superior para Docentes, em Segunda Licenciatura, nas Áreas de Ciências, Matemática e Língua Estrangeira CP2-B	3	100
		Valorização profissional		Aprovação da Lei 67/99 CP2-A	3	100
Elevação das médias nas avaliações externas	Igualdade de conhecimento	Garantir a qualidade na educação básica Sistema de avaliação Modernizar a gestão educacional	Formação continuada dos profissionais da educação	Implantar Gestar em 8 escolas. CP2-A Implantar o GESTAR de 1ª a 4ª série em 93 Escolas de 17 Municípios do Estado até 2010. CP2-B Implantar o GESTAR de 5ª a 8ª série em 104 Escolas de 19 Municípios até 2010. CP2-B	3	100

				Capacitar em serviço 1230 professores das disciplinas críticas do Ensino Médio, com foco na implementação de sequências didáticas CP2-B Elaborar e implantar sequências didáticas em 80 escolas estaduais para o segmento de 5ª a 8ª série do ensino fundamental em 07 disciplinas CP2-B Realizar a Formação Continuada para Professores de Matemática – PROFEMAT. CP2-B Implantação da Escola de Tempo Integral (Ensino Médio Inovador; Mais Educação; Amigos da Escola; Salas de Inclusão; Núcleos de Línguas; Pré-Vestibular; Fanfarras; Aceleração da Aprendizagem; Reforço Escolar; Ensino Religioso; Cine Educação; Educação para os Direitos Humanos, Cidadania e Diversidade etc.) CP2-B Realizar a Formação Continuada para Alfabetização nos anos iniciais CP2-B Promover a Gestão da Aprendizagem Escolar – GESTAR CP2-B Realizar a Formação Continuada para Professores do Ensino Fundamental e Médio CP2-B		
			Monitorar e avaliar o desempenho dos alunos	Implantar sistema de avaliação das escolas. CP2-A	3	100
			Aperfeiçoar a gestão escolar	Implantar o PDE em 100% das escolas com mais de 100 alunos. CP2-A	3	100

				Implantar o PDE (Plano de Desenvolvimento da Escola) em 100% das escolas urbanas e escolas rurais com mais de 100 alunos. CP2-B Certificar 1000 candidatos a diretores de escolas. CP2-B		
			Desenvolver parcerias com os municípios e instituições do terceiro setor.	Elaborar com os municípios os planos municipais de educação. CP2-A Definir padrão físico de atendimento para as necessidades de expansão da oferta de matrícula de educação infantil e ensino fundamental, junto às prefeituras. CP2-B Municipalizar escolas rurais. CP2-A Capacitar 22 equipes técnicas de todos os municípios para execução dos programas implantados pela SEE. CP2-B Transferir para a rede municipal de ensino 12.046 alunos das escolas de Educação Infantil. CP2-B Fortalecimento do Regime de Colaboração do Estado com os Municípios CP2-B Apoio aos Municípios na Universalização da Educação Infantil CP2-B	2	66,6

APÊNDICE II – ANÁLISE DOS PPAS DO ESTADO DO ACRE 1999-2018

CP1 – A: LEI Nº 1.307, DE 24 DE DEZEMBRO DE 1999, DISPÕE SOBRE O PPA 2000-2003 (JORGE VIANA)

CP1 – B: LEI Nº 1.521, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2003, DISPÕE SOBRE O PPA 2004-2007 (JORGE VIANA)

CP1 – C: LEI Nº 1.972 DE 27 DE DEZEMBRO DE 2007, DISPÕE SOBRE O PPA 2008-2011 (BINHO MARQUES)

CP1 – D: LEI Nº 2.524 DE 20 DE DEZEMBRO DE 2011, DISPÕE SOBRE O PPA 2012-2015 (TIÃO VIANA)

CP1 – E: LEI Nº 3.100 DE 29 DE DEZEMBRO DE 2015, DISPÕE SOBRE O PPA 2016-2019 (TIÃO VIANA)

CATEGORIA	SUBCATEGORIA	COMPONENTE	UNIDADE DE REGISTRO (TEMA)	UNIDADE DE CONTEXTO	FREQUÊNCIA	
					UNIDADE DE ANÁLISE	%
O princípio da igualdade de condições de acesso e permanência na escola foi adotado de forma reduzida.	Igualdade de acesso	Atendimento da demanda obrigatória	Educação infantil	Mesmo não sendo atribuição do Estado, em função da diminuição da oferta de vagas no pré-escolar, a rede estadual permitiu o crescimento de sua matrícula da educação infantil em 28%. CP1-B Criar incentivos para as prefeituras que expandirem a oferta de educação infantil; CP1-B	1	20
			Ensino fundamental	A expansão da oferta em todos os níveis da educação básica comprovou a correção no rumo adotado neste primeiro mandato (otimização da rede, desenvolvimento de programa de correção de fluxo, promoção da cultura do sucesso escolar, entre outros). Em três anos, a matrícula saltou de 142 mil para 168 mil alunos. CP1-B No próximo período serão intensificadas as ações que faltam para levar para a escola crianças, jovens e adultos de comunidades isoladas. O objetivo é concluir o pouco que falta para universalizar o ensino fundamental (5%), já que todos os que o concluem a 8ª série têm acesso ao Ensino Médio. CP1-B	4	80

				Na Gestão 2007-2010, a prioridade será fortalecer as redes municipais de ensino, apoiando as prefeituras para melhorar a educação infantil. e as séries iniciais do ensino fundamental. CP1-C A elevação do percentual de crianças que frequentam a escola é mais intensa no Acre se comparado com a média regional e nacional. O valor de 96,0% em 2009 é altamente significativo e superou a média da Região Norte pela primeira vez no período, conforme ilustração no Gráfico 33. Esta evolução indica que a manutenção e ampliação das políticas públicas voltadas à promoção da educação poderão viabilizar o alcance de 100% das crianças na escola. CP1-D A distorção entre idade e série, que é defasagem da idade em relação a série que o aluno deveria estar cursando, é outro desafio enfrentado pelo ensino público do país. No Acre, as ações voltadas para a aceleração da aprendizagem, até dezembro de 2014, demonstram o atendimento de 7,5 mil alunos nos anos iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º ano) e 10,8 mil alunos segundo segmento CP1-E		
			Ensino Médio	Um crescimento proporcional está acontecendo no Ensino Médio, hoje atendendo a todos os municípios do	2	40

				Estado e com superávit de oferta na Capital. CP1-B Os projetos de reforma do ensino médio também serão mantidos e intensificados, dando ênfase para a formação do professor e a autonomia pedagógica da escola. CP1-B Continuar assegurando vagas no Ensino Médio para todos que concluem o Ensino Fundamental; CP1-B		
			Alfabetização de Jovens e Adultos	Uma articulação com uma dezena de entidades permitiu a elaboração e execução de um Plano de Alfabetização. São mais de 20 mil jovens e adultos alfabetizados por ano e todos têm a opção de prosseguir os estudos. A educação de jovens e adultos também ganhou reforço com a criação de uma escola exclusiva, atendendo nos três turnos, com o calendário sendo montado pelo aluno trabalhador. CP1-B De todo modo, o Acre reduziu consideravelmente a taxa de analfabetismo, saindo de 21% em 2005 para 13% em 2014, uma queda de 8 pontos percentuais no período. CP1-E	2	40
			Educação de Jovens e Adultos	Escolarizar jovens e adultos que não concluíram o ensino fundamental. CP1-A	3	60

				Dar continuidade ao Plano de Educação de Jovens e Adultos, mantendo a meta anual de atendimento, com incentivo e expansão das possibilidades de prosseguimento dos estudos; CP1-B O Acre tem realizado um grande esforço para a erradicação do analfabetismo, tanto com a garantia de oferta de vagas quanto na capacidade de atrair esse público para as salas de aula, por meio de projetos estratégicos, como o EJA - Educação de Jovens e Adultos - que atende o perfil de 15 anos ou mais no ensino fundamental e médio e direciona algumas ações para públicos específicos, tais como os jovens que cumprem medidas socioeducativas e jovens e adultos privados de liberdade. CP1-E		
	Igualdade de tratamento	Valorização dos profissionais da educação.	Formação dos professores.	Desenvolver uma política de capacitação e valorização do magistério, em parceria com os municípios. CP1-A O estreitamento da parceria com a Universidade Federal do Acre permitirá ampliação de cursos superiores para formação de professores, criação de cursos de especialização e desenvolvimento da pesquisa voltada para as necessidades da melhoria da educação básica. CP1-B	4	80

				Foram realizados grandes investimentos na formação de pessoal. O Governo abriu oportunidades de ensino superior para aproximadamente 6.375 professores que ganharam uma nova perspectiva de atuação profissional elevando a qualidade do ensino no Estado. CP1-C Todavia, somente os investimentos em infraestrutura não poderiam resultar nas melhorias de indicadores de educação do Estado. Construiu-se, portanto, um processo de formação continuada de professores das redes estadual e municipal e a formação superior de docentes. Em função disso, o Acre tornou-se o primeiro Estado do Brasil a ter 100% dos professores da rede pública com curso superior. CP1-D		
			Plano de carreira e de salários.	Profissionais da educação Um novo Plano de Carreira assegurou melhoria salarial para todos os funcionários. Em menos de quatro anos, o piso salarial do professor com nível superior saltou de R\$ 500,00 para R\$ 1.200,00. O Plano de Carreira do Acre é considerado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) o melhor do país. CP1-B Agora é melhorar o ensino Cuidando bem da qualidade Mesmo com todos os ganhos proporcionados pelo Plano de Carreira dos profissionais de educação, ele deve	4	80

				ser monitorado permanentemente. É fundamental manter o poder de compra dos salários e a equidade entre as categorias profissionais da educação. CP1-B Continuar investindo na valorização dos trabalhadores da educação, com ênfase em cursos de formação continuada dos professores, na formação técnica de funcionários administrativos e na consolidação do plano de carreira dos trabalhadores da educação. CP1-C Os salários subiram mais de 300%. A remuneração inicial de um professor com licenciatura, por exemplo, que era de R\$ 413,00, em 2002 já estava em 1.200,00. Hoje está em R\$ 1.498,00, para um contrato de 30 horas semanais – o maior do Brasil. Com o Plano de Carreira (uma antiga reivindicação da categoria), a progressão funcional ao longo da vida está garantida; 1 Programas de formação continuada desenvolvidos ao longo dos últimos sete anos têm complementado a formação inicial e contribuído para qualificar ainda mais a atividade docente; CP1-C O Estado investiu fortemente na área de recursos humanos, por meio da qualificação de professores e servidores. Hoje se tem mais de 90% com formação superior. Isso se traduz		
--	--	--	--	--	--	--

				em aumento na remuneração dos professores. O Acre está entre os estados que melhor remuneram os professores no Brasil. CP1-E		
		Padrões de atendimento das escolas	Materiais pedagógicos, prédios escolares, equipamentos e mobiliários.	Dotar as instituições de ensino de instalações físicas adequadas ao melhor desenvolvimento de suas atividades didáticas bem como a modernizá-las com equipamentos, acervos bibliográficos e laboratórios de informática compatíveis com suas atribuições. CP1-A A vida melhorou nas escolas A escola pública está de cara nova: está alegre, arejada e equipada. Esse clima de revitalização está acontecendo em todo o Estado. O volume de obras na Educação não tem parâmetro de comparação em nenhum outro governo. Foram 620 obras em menos de quatro anos. As principais ações foram: Todas as escolas urbanas foram reformadas ou sofreram algum tipo de adequação a um novo padrão de qualidade. Na capital, um conjunto de prédios abandonados pelos governos anteriores foi recuperado, abrigando professores excedentes numa nova rede de escolas de educação infantil; A construção das novas escolas obedeceu a um conceito arquitetônico básico, que levou em consideração três aspectos fundamentais: o ambiente, a cultura e o projeto pedagógico. O conceito norteou todos os modelos de escola: educação infantil, educação rural,	3	60

				indígena, ensino fundamental e ensino médio; CP1-B Um sistema de planejamento de rede permitiu identificar os locais para construção e ampliação das escolas urbanas, abandonando o critério político, anteriormente adotado; A Secretaria de Educação contratou um centro de tecnologia para desenvolver um conjunto mobiliário para cada modalidade de ensino. Antes a mesma carteira (tipo universitária e de baixa qualidade) era utilizada para todas as escolas. Hoje 60% das carteiras escolares já foram substituídas e obedecem a um padrão para cada tipo de escola, faixa etária e necessidade pedagógica; Um minucioso reordenamento da rede de ensino permitiu dar qualidade e identidade às escolas, que antes atendiam no mesmo espaço e com mesmo projeto pedagógico adultos e crianças. Este trabalho do Acre mereceu destaque na mídia especializada, servindo de exemplo para outros Estados, como a Paraíba. Definido o público e a identidade da escola, ela passou a receber os equipamentos adequados. O investimento em equipamentos já extrapola a marca dos 30 milhões de reais. O volume de investimentos em equipamentos dos últimos três anos é superior aos investimentos somados dos três últimos governos; Até o final do ano, todas escolas de ensino médio do Acre terão o mesmo		
--	--	--	--	--	--	--

				padrão, com quadras poliesportivas cobertas, laboratórios de informática e ciências, biblioteca e auditório. CP1-B Cuidando bem das escolas Considerando que a Secretaria de Educação praticamente reconstruiu toda a rede de escolas, o próximo passo será o direcionamento dos investimentos. Serão duas prioridades: 1) manutenção do bom estado de conservação dos prédios escolares, repassando recursos diretamente para as escolas; e 2) conclusão do projeto de padrão mínimo, com construção de quadras, bibliotecas e laboratórios nas escolas que ainda não foram contempladas com estes equipamentos. CP1-B Um projeto de lei será encaminhado à Assembleia propondo a ampliação da autonomia das escolas para compra direta de equipamentos e realização de pequenas obras. Para isso haverá maior descentralização dos recursos da educação. CP1-B Avançar na melhoria da estrutura da escola pública, implantando bibliotecas, laboratórios e quadras esportivas nas escolas ainda não beneficiadas; CP1-C		
			Financiamento da educação	incremento dos investimentos na educação, passando de 25 para 30% do orçamento; CP1-B	1	20

	Igualdade de conhecimento	Aprendizagem escolar	Melhoria dos padrões de aprendizagem	Desenvolver estudos e procedimentos metodológicos de avaliação que contribuam para a melhoria dos padrões do ensino fundamental e médio, como também profissionalizante CP1-A Em 1999, uma avaliação sistemática do rendimento escolar iniciou o desenvolvimento dos projetos que estão mudando a prática da sala de aula e a gestão da qualidade nas escolas; Um projeto piloto na Capital, depois de dois anos de experimentação, já está mudando a realidade do ensino de língua portuguesa e matemática em 40 escolas, beneficiando mais de 16 mil alunos das séries iniciais do ensino fundamental; CP1-B A equidade melhorou o acesso e permanência do aluno Com o objetivo de garantir o acesso e a permanência do aluno na escola, está sendo articulada a ampliação de vagas com um conjunto de programas sociais. A Secretaria de Educação está buscando atendimento com qualidade e equidade. CP1-B Apoiar o trabalho do professor em sala de aula, via produção de material didático adequado aos níveis e modalidades de ensino e contextualizado, buscando a criação de meios de acompanhamento e avaliação do desenvolvimento dos alunos por suas famílias. A formação	5	100
--	---------------------------	----------------------	--------------------------------------	---	---	-----

				do professor será em serviço buscando enfrentar as barreiras encontradas na sala de aula e melhorando o desempenho pedagógico; CP1-C Sabe-se que apesar dos avanços ocorridos na educação nos últimos anos, ainda existem desafios a serem enfrentados como colocar todas as crianças na escola e em idade-série adequada, beneficiando também as demais faixas etárias em diversos níveis de ensino, inclusive com língua estrangeira. Além de promover a melhoria da qualidade do ensino a ser alcançado via qualificação dos professores, melhoramento do material didático, sistema de avaliação do ensino e da gestão, dentre outros. CP1-D A qualidade do ensino melhorou em todos os níveis da educação básica, superando as metas estabelecidas pelo MEC para o Estado no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, realizado a cada dois anos. Conforme Figura 29, em 2013, a nota de desempenho alcançado pelo Acre no 9º ano do Ensino Fundamental foi de 4,4, que é superior nota média nacional (4,2) e que o posicionou entre os três melhores resultados do país; no 5º ano do Ensino Fundamental foi de 5,2; e no 3º ano do ensino médio, 3,3. CP1-E		
--	--	--	--	--	--	--

		Condições de permanência.	Assistência para alunos pobres	Assegurar projetos compensatórios de bolsas de estudos de saúde do escolar, e outros de incentivos ao acesso e permanência dos estudantes carentes. CP1-A	1	20
		Educação escolar indígena.	Atendimento à população indígena	Assegurar a educação das populações indígenas. CP1-A A educação indígena, intercultural e bilíngüe, antes limitada ao esforço solitário das ONGs, especialmente da Comissão Pró-Índio, passou a contar com a presença do Estado, que está universalizando essas experiências. CP1-B Uma das mais importantes é a capacitação de professores índios, com formação continuada e inicial, incluindo o Magistério Indígena CP1-B Cerca de 30% do total de escolas indígenas está sendo reconstruídas obedecendo a um padrão culturalmente adequado; CP1-B Dentre os vários avanços, merece destaque o trabalho realizado pela Secretaria de Educação, que em parceria com organizações não-governamentais e indígenas, realizou a capacitação de professores bilíngües nas aldeias, incluindo-os no Plano de Cargos, Carreira e Salários (PCCS) da Educação. O Plano de Educação Indígena também incluiu a construção de novas escolas nas aldeias, além da distribuição de	5	100

				milhares de kits de material didático e acervo bibliográfico para os alunos indígenas. CP1-C d) Formação e Educação Indígena Diferenciada 1 Intensificar as ações de capacitação indígena diferenciada e participativa visando atender às demandas específicas dos Povos; 1 Implantar programa de formação de gestores de projetos indígenas, com foco em atividades econômicas sustentáveis, propaganda e marketing. CP1 -C Programas de formação de professores indígenas têm sido ofertados por uma política de educação escolar indígena diferenciada, bilíngue e intercultural nas aldeias de todas as terras indígenas apoiada, ainda, na edição de materiais didáticos específicos, na assessoria aos professores, na construção de escolas e na melhoria de sua infraestrutura. CP1-D Na área da educação, nos últimos anos, investiu-se recursos substanciais na construção de escolas nas aldeias de vários municípios e na melhoria de sua infraestrutura. Como parte da política de educação escolar indígena diferenciada, bilíngue e intercultural, programas de formação de professores indígenas têm sido retomados, junto com a edição de materiais didáticos e assessoria pedagógica. Os investimentos		
--	--	--	--	---	--	--

				resultaram em crescimento significativo do número de vagas na rede de escolas indígenas, composta, em 2014, por 129 unidades estaduais e 72 municipais. CP1-E		
		Ensino rural	Atendimento à população rural.	A prática educativa também está mudando radicalmente nas escolas rurais. Uma adequação da experiência do Projeto Seringueiro de Educação e a metodologia colombiana da Escola Nova, ou Escola Ativa do MEC, está mudando os índices de rendimento da educação rural; CP1-B Um levantamento com GPS e máquina fotográfica de todas as escolas rurais e indígenas serviu para identificar as que estavam abaixo do padrão mínimo de qualidade. Praticamente 100% das rurais que se encontravam abaixo do padrão foram reconstruídas. CP1-B Permitir o acesso às séries finais do ensino fundamental e do ensino médio nas comunidades rurais (agrícolas, ribeirinhas e extrativistas) nos centros de florestania, por meio de recursos tecnológicos de tv, vídeo e kit de energia solar. CP1-B	1	20
			Atendimento às pessoas com deficiência.	b) Educação inclusiva, não sexista e não racista l Implementar o programa de capacitação de gestores/as e professores/as para incorporar o debate sobre a educação inclusiva, não sexista e não racista; l Implementar o programa de produção	1	20

				de materiais paradidáticos, acompanhados de práticas educativas inclusivas e não discriminatórias; l Incluir no programa Saúde na Escola a temática da sexualidade e saúde reprodutiva e preventiva, por oficinas e ações paradidáticas. CP1-C		
	Influência do contexto externo para formulação das políticas educacionais	Finalidade da educação no contexto acreano	Educação e desenvolvimento	As políticas sociais no Brasil, presididas por uma noção de Estado-Mínimo, vêm sofrendo um revés, que pode ser resumido nos seguintes fatores: (a) tentativa de eliminar-se importantes direitos sociais consignados na Constituição Brasileira de 1988; (b) introdução de mecanismos privatizantes para a condução das políticas sociais; (c) progressiva quebra do princípio de universalidade da ação estatal nas áreas sociais, que cede lugar à focalização e à seleção de “clientelas”; e (d) desfinanciamento e desinvestimento em áreas essenciais, em decorrência da drástica redução dos orçamentos das áreas sociais. CP1-A	1	10
			Educação, direito social e cidadania	Afirmção de Direitos, equivalendo ao reconhecimento tácito da existência de direitos dos cidadãos e de deveres do Estado. Isso corresponde ao compromisso em desenvolver de modo qualificado o conjunto de políticas regulares e ordinárias que constituem as atribuições típicas do Estado. CP1-A	4	80

				<i>Educação:</i> revolucionando o sistema de ensino para a formação de sujeitos críticos e participativos, com ênfase na recuperação da qualidade do processo de ensino e aprendizagem e na busca da erradicação do analfabetismo. CP1-A Em meio a este cenário negativo, o povo do Acre começou a vivenciar a conhecida “Revolução na Educação”. Para isso, o Governo do Estado traçou um Plano simples, mas que tinha como missão primordial fortalecer a escola para garantir acesso, permanência e sucesso do aluno. CP1-C A grande influência exercida pela educação em dimensões como a econômica a cultural e a social, faz dela um serviço fundamental para o desenvolvimento de uma sociedade. Seu alto potencial de transformação dos indivíduos desempenha um papel central na superação da condição de pobreza. Por meio do acesso ao ensino, as pessoas têm maiores chances no mercado de trabalho, participam mais ativamente da vida democrática e têm pleno conhecimento de seus direitos e deveres. No Estado do Acre, a educação é considerada uma área estratégica para o desenvolvimento local e, desde 1999, o Governo do Estado tem realizado fortes investimentos em todos os segmentos da educação		
--	--	--	--	--	--	--

				básica, empenhando-se para garantir uma educação inclusiva e de qualidade. CP1-E		
	Reforma educacional	Balanço dos resultados educacionais	Diagnóstico da política educacional	Os últimos anos, alguns Estados e municípios brasileiros têm realizado grandes mudanças em seus sistemas educacionais. O Acre foi um deles. CP1-A Foram mudanças positivas, pois o Brasil necessita urgentemente de uma educação de boa qualidade e para todos. A maioria dos Estados ainda encontra desculpas nas conhecidas condições adversas (falta de recursos, falta de apoio, falta de assessoria etc.) para não fazer o que está ao seu alcance: reinventar as condições, realizar o possível e o aparentemente impossível. Esta é a condição para a verdadeira mudança. As ações em andamento em nosso Estado, aqui apresentadas sucintamente, podem parecer pouco significativas se analisadas isoladamente. CP1-B Há oito anos, o Acre experimenta uma história de superação e conquistas na Educação. CP1-C Para consecução desta missão era necessário o atendimento de alguns objetivos fundamentais, a saber: garantir qualidade na educação básica, assegurar condições dignas de funcionamento das escolas, modernizar a gestão educacional e democratizar o acesso e a permanência ao ensino público gratuito. CP1-C	5	100

				Quando se olha para o cenário educacional antes de 1999, nos deparamos com uma realidade hoje inimaginável, se comparada com os avanços vivenciados nos últimos oito anos. Todavia, é bom lembrarmos os principais problemas encontrados, e que impulsionaram as políticas públicas para o setor: I Trabalhadores desmotivados, com baixos salários (os professores ganhavam entre R\$ 163,00 e R\$ 413,00) e sem progressão na carreira; I Ausência de investimento na formação dos professores e funcionários administrativos I. Dos 6.242 docentes do quadro, somente 26,7% tinham curso superior (Censo MEC/ INEP/1999); I Escolas em precário estado de conservação. Além de deterioradas, não contavam com mobiliário básico, nem com equipamentos pedagógicos essenciais ao trabalho do professor; I A rede estava mal organizada e não considerava as características próprias dos diferentes níveis e modalidades de ensino (infantil, fundamental, médio, educação de jovens e adultos, ensino rural, etc); I Em 9 municípios simplesmente não havia ensino médio. Nesses, após concluir a 8ª série, para seguir nos estudos, os jovens tinham que se transferir para outras cidades; A administração do sistema era centralizada na Secretaria de Educação, enfraquecendo a		
--	--	--	--	---	--	--

				autonomia da escola e tornando a gestão da educação ineficiente e cara; Os indicadores educacionais do Estado eram muito ruins. Como exemplos: analfabetismo elevado (28%) e distorção idade/série acima de 55% no ensino fundamental.CP1-C Como resultado, o desempenho da educação do Acre no Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, do MEC, era uma vergonha. Em meio a este cenário negativo, o povo do Acre começou a vivenciar a conhecida “Revolução na Educação”. Para isso, o Governo do Estado traçou um Plano simples, mas que tinha como missão primordial fortalecer a escola para garantir acesso, permanência e sucesso do aluno. Para consecução desta missão era necessário o atendimento de alguns objetivos fundamentais, a saber: garantir qualidade na educação básica, assegurar condições dignas de funcionamento das escolas, modernizar a gestão educacional e democratizar o acesso e a permanência ao ensino público gratuito. b) Para modernizar a gestão educacional: I Adoção, desde 1999, da prática de elaboração de planos estratégicos para a gestão da secretaria; I Redefinição da forma de funcionamento da Secretaria de Educação, com a criação de secretarias adjuntas e a adoção de		
--	--	--	--	--	--	--

				modernos conceitos de administração pública; l Descentralização da gestão com a secretaria repassando dinheiro para a própria escola adquirir o material básico que necessita. Isso gerou economia e ganhos de eficiência; l Investimento na qualificação dos trabalhadores. Mais de 1800 trabalhadores fizeram cursos de capacitação, inclusive de nível técnico; l Revisão da forma de gestão das escolas, com a criação de sistema colegiado de gestão. Essa revisão foi fruto de ampla discussão com a comunidade da educação, por meio de audiências públicas em todos os municípios e da aprovação de lei na Assembleia Legislativa; l Revisão da forma de eleição dos diretores de escolas, com a criação de meios que qualificaram as escolhas; c) Para democratizar o acesso e a permanência ao ensino público e gratuito: l A rede de escolas estaduais foi reorganizada. Sua distribuição foi racionalizada e passou a considerar as necessidades das cidades e bairros. Com isso, ela foi redimensionada, sendo construídas 34 novas escolas e ampliadas 209, criando-se novas vagas no ensino público estadual (a matrícula entre 99 e 2004 cresceu 17% no geral; 35% somente no ensino médio); l Foram criados ou intensificados programas de apoio social aos estudantes, nas áreas de saúde, higiene bucal, merenda, fornecimento gratuito de farda e	
--	--	--	--	--	--

				entrega de material didático, como cadernos, livros e outros. Com isso, crianças de famílias de baixa renda puderam permanecer na escola pública; l Com o MOVA e o ALFA 100, o Governo abriu em média 19 mil vagas por ano na alfabetização de adultos, entre 2000 e 2006. Ao todo, em sete anos, mais de 130 mil vagas foram abertas pelos programas de educação de jovens e adultos; l Com a criação do Instituto Dom Moacyr e uma rede com cinco escolas técnicas, mais de 10 mil jovens puderam fazer cursos de formação profissional. São cursos longos e curtos, que atendem as necessidades do mercado de trabalho e do desenvolvimento sustentável do Acre, abrindo novas perspectivas para os jovens beneficiados. d) Para Garantir qualidade na educação básica: l Foram realizados grandes investimentos na formação de pessoal. O Governo abriu oportunidades de ensino superior para aproximadamente 6.375 professores que ganharam uma nova perspectiva de atuação profissional elevando a qualidade do ensino no Estado. Os salários subiram mais de 300%. A remuneração inicial de um professor com licenciatura, por exemplo, que era de R\$ 413,00, em 2002 já estava em 1.200,00. Hoje está em R\$ 1.498,00, para um contrato de 30 horas semanais – o maior do Brasil. Com o Plano de Carreira (uma antiga		
--	--	--	--	---	--	--

				reivindicação da categoria), a progressão funcional ao longo da vida está garantida; l Programas de formação continuada desenvolvidos ao longo dos últimos sete anos têm complementado a formação inicial e contribuído para qualificar ainda mais a atividade docente; l Os trabalhadores administrativos foram valorizados, com ganhos salariais, melhores condições de trabalho e, agora, a formação técnica está garantida para a maioria; l Iniciativas como o GESTAR, Escola Ativa, Parâmetros Curriculares Nacionais e Projeto Poronga melhoraram a qualidade da escola e do ensino público. Mesmo na educação as políticas sendo longa maturação, o resultado de todo esse investimento já começou a aparecer: l Nos últimos oito anos, mais de 57 mil pessoas foram alfabetizadas. Jovens, adultos e idosos que aprenderam a ler e escrever, podendo agora abrir uma nova página em suas vidas; l A distorção idade-série nas primeiras séries do ensino fundamental (um dos principais problemas da educação brasileira) caiu 27,81%, saindo de 55% em 1999 para 38,19% do total de alunos em 2004 - e vem caindo a cada ano; <table><tr><td colspan="4">Indicadores Ensino Fundamental</td></tr><tr><td>Ensino</td><td></td><td></td><td>Médio</td></tr><tr><td>2000</td><td>2004</td><td>2000</td><td>2004</td></tr><tr><td>Abandono</td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td>16,80%</td><td>10,20%</td><td>22,40%</td><td>16,40%</td></tr></table>	Indicadores Ensino Fundamental				Ensino			Médio	2000	2004	2000	2004	Abandono				16,80%	10,20%	22,40%	16,40%		
Indicadores Ensino Fundamental																										
Ensino			Médio																							
2000	2004	2000	2004																							
Abandono																										
16,80%	10,20%	22,40%	16,40%																							

				Reprovação 12,90% 10,90% 16,80% 5,70% Evolução dos Indicadores da Rede Pública Estadual de Ensino no Ranking Nacional do SAEB (1999, 2003 e 2005) Desempenho da Língua Portuguesa – 4ª Série Desempenho de Matemática – 4ª Série Os dados indicam e a percepção da sociedade confirma: a escola pública estadual melhorou. CP1 -C Importantes avanços também foram verificados nas áreas de educação, saúde e segurança, fundamentais para o desenvolvimento da população. Na Educação, o Estado do Acre saiu das últimas posições nas avaliações do MEC para ser o décimo no ranking do IDEB da rede estadual, de 1ª a 4ª série em 2009; o quarto lugar, de 5ª a 8ª série e o sétimo no ensino médio (Gráfico 6) superando estados como o Rio de Janeiro. CP1-D Dentre eles destacam-se: Aumento na remuneração dos docentes; ü Descentralização de recursos financeiros; ü Reestruturação das redes de escolas estaduais; ü Investimento na qualificação dos trabalhadores/professores; ü Adoção de planos estratégicos para a gestão da Secretaria de Educação; ü Criação e expansão de programas de formação continuada e técnica/profissional de jovens; ü Universalização do acesso ao ensino fundamental nas		
--	--	--	--	---	--	--

				comunidades isoladas e de difícil acesso; ü Reorganização das escolas estaduais de acordo com as necessidades dos municípios e bairros. CP1-D No Brasil, as escolas do Estado do Acre estão entre as que contam com melhor estrutura física. A capacidade de captação de recursos do Estado aliada à priorização da educação como fonte de transformação positiva da sociedade possibilitou que no período entre 1999-2009 fossem reformadas ou construídas 827 escolas (entre urbanas, rurais e indígenas) totalizando um investimento de quase R\$ 190 milhões garantindo com isso melhores condições de ensino e aprendizagem. CP1-D		
		Gestão do sistema de ensino	Autonomia escolar	A comunidade escolar decide o que fazer e como, com autonomia; Todas as escolas que têm conselho escolar e mais de 20 alunos recebem os recursos para a administração direta. O volume de recursos administrado pelas escolas já está próximo dos 4 milhões de reais por ano. CP1-B A modernização melhorou o atendimento A Secretaria de Educação vem se modernizando e modernizando também a gestão das escolas. Nos últimos anos está sendo possível tomar decisões com base em um planejamento estratégico. É o início para a consolidação de um novo modelo de sistema, tendo a	3	60

				escola no centro de suas prioridades; As escolas com mais de 100 alunos passaram a adotar o PDE, Plano de Desenvolvimento da Escola. CP1-B Cuidando bem do sistema e do atendimento A modernização da Secretaria de Educação e das escolas irá se consolidar com a efetiva informatização do sistema, interligando a Secretaria com as escolas e consolidando a cultura do planejamento. CP1-B Serão intensificados os processos de descentralização financeira, administrativa e pedagógica da escola, iniciada com o planejamento estratégico do órgão central e do PDE (plano de desenvolvimento da escola). Essa proposta estará apoiada nas seguintes ações: Conclusão dos trabalhos de implantação do SIIG (Sistema Integrado de Informações Gerenciais); Encaminhamento e aprovação na Assembleia de projeto de Lei da autonomia financeira das escolas; Desburocratização dos processos administrativos do órgão central, criando rotinas simplificadas e transparentes aos usuários da Secretaria; Criar estruturas profissionalizadas e autônomas nos municípios do interior. CP1-B A Secretaria de Educação vai criar mecanismos para que a comunidade escolar tenha mais controle sobre estes programas, facilitando a		
--	--	--	--	---	--	--

				fiscalização por parte da sociedade. CP1-B a) Modernizar a gestão: Nos últimos oito anos, a partir de um amplo debate com a comunidade escolar, a Secretaria de Estado de Educação - SEE implantou um novo modelo de gestão para as escolas. Como resultado dessas iniciativas, pode-se citar a Lei 1.513/2003, que regulamenta o processo de eleição dos dirigentes e estabelece uma gestão mais descentralizada, com um grupo gestor que inclui o diretor, o coordenador de ensino, o coordenador administrativo e coordenadores pedagógicos por turno, além de um conselho escolar. CP1-C		
			Parceria com os municípios	O principal exemplo da modernização da gestão está na nova relação entre Estado e municípios. O Acre, de maneira original, foi o único Estado que elaborou seus Planos Decenais de Educação sem separar as esferas administrativas, colocando em prática o sistema de colaboração entre Estado e municípios. CP1-B Os investimentos na educação serão ampliados, avançando na criação do sistema estadual, garantindo apoio aos municípios para fortalecimento de suas redes, ensino superior em todo o estado e formação profissional aos jovens. CP1-B	3	60

				Na Gestão 2007-2010, a prioridade será fortalecer as redes municipais de ensino, apoiando as prefeituras para melhorar a educação infantil. Afinal, educação de qualidade tem que ser para todos. CP1-C A principal estratégia do Governo para a educação é: “Apoiar as prefeituras para fortalecer as redes municipais de ensino, avançando para a criação do Sistema Estadual de Educação e a garantia de educação de qualidade para todos”. CP1-C As prioridades do Governo do Estado nessa área serão: 1 Implantar o Sistema Estadual de Educação, pondo em execução a Lei nº 1.694/2005 que define o Sistema Público de Educação. CP1-C Assim, ficam estabelecidos claramente os papéis das diferentes redes e, a partir de então serão criados programas de apoio e assessoramento às secretarias municipais de educação. Com isso, o Governo irá contribuir com os municípios para que os mesmos promovam melhorias na educação, principalmente na Educação Infantil e nas primeiras séries do Ensino Fundamental; 1 Melhorar ainda mais a gestão escolar e a gestão da política de educação, implantando instrumentos de acompanhamento e avaliação do desempenho das escolas e dos programas educacionais. Desta forma		
--	--	--	--	---	--	--

				poderá se corrigir caminhos, evitar distorções e reformular ações. CP1-C		
--	--	--	--	--	--	--

APÊNDICE III – ANÁLISE DOS DOCUMENTOS PRODUZIDOS NO ÂMBITO DOS ACORDOS DO GOVERNO DO ESTADO COM O
BANCO MUNDIAL – BIRD

CP3-A: PROACRE

CP3-B: PROSER

CP3-C: DPL

CATEGORIA	SUBCATEGORIA	COMPONENTE	UNIDADE DE REGISTRO (TEMA)	UNIDADE DE CONTEXTO	FREQUÊNCIA	
					UNIDADE DE ANÁLISE	%
Fortalecimento do sistema de ensino	Igualdade de acesso	Ampliação do acesso à educação básica	Expansão do Ensino Médio	Construir escolas de Ensino Médio; CP3-A	3	33,3
			Atendimento na zona rural	Expandir o Programa Asas da Florestania para o ensino médio; CP3-A Conceber e implantar proposta para atendimento da clientela de Ensino Médio no meio rural; CP3-A O “Asas da Florestania” é o reflexo dos esforços para universalizar o ensino, reduzir a distorção idade série e as taxas de abandono escolar. CP3-B. Oferta de educação infantil (4 a 5 anos), com proposta pedagógica especificamente contextualizada; Oferta de educação do ensino fundamental (1º ao 9º ano), com proposta pedagógica especificamente contextualizada; Oferta de educação do ensino médio, com proposta pedagógica especificamente contextualizada; Aquisição de kit de material didático e pedagógico para professor; Capacitação dos profissionais de educação;	3	100

				Dentre outras. CP3-B Um dos grandes desafios para promover a Educação no Acre é garantir o acesso à população localizada em comunidades isoladas, devido ao alto custo da oferta dos serviços, à pouca disponibilidade de profissionais da educação, e à falta de estrutura adequada, dentre outros fatores. Para tanto, o principal instrumento usado pelo GoACé o Programa Asas da Florestania que utiliza a metodologia da Fundação Roberto Marinho, a qual recorre à tecnologia (vídeos, televisão etc.) como uma das estratégias de ensino. Com esse programa, o Governo oferece às populações das áreas mais distantes ensino fundamental e médio. CP3-C		
			EJA	Ampliar o atendimento para a Educação de Jovens e Adultos;	3	100
			Educação Indígena	Ampliar a rede e proporcionar a melhoria da qualidade de ensino nas escolas indígenas; CP3-A	3	33,3
			Educação Inclusiva	Adequar os recursos técnico - pedagógicos para atendimento aos portadores de necessidades especiais e de jovens em situação de risco; CP3-A	3	33,3
			Correção de Fluxo	Por causa da entrada tardia na escola e repetência, as taxas de distorção idade/ano têm sido elevadas. Entretanto, graças aos programas adotados pela SEE nos últimos anos, a taxa de distorção idade-série vem caindo de forma sistemática, em todos	3	100

				os níveis da educação básica. A execução dos programas <i>É tempo de Aprender</i> (anos iniciais do ensino fundamental), <i>Projeto Poronga</i> (anos finais do ensino fundamental) e Programa Especial de Ensino Médio – PEEM, além da melhorar os indicadores educacionais, como o aumento do índice de aprovação, contribuíram para a redução do fracasso escolar. CP3-C		
	Igualdade de tratamento	Estabelecer padrões básicos para as escolas e promover sua aplicação à rede de ensino.	Padrões Básicos	aperfeiçoar e validar os padrões operacionais básicos para as escolas da rede estadual; CP3-A adequar (ampliação física e funcional e reforma das instalações) as escolas existentes na rede estadual; CP3-A complementar mobiliário e equipamentos das escolas existentes na rede estadual; CP3-A A descentralização financeira é baseada em Levantamento Situacional Escolar - - LSE que é um levantamento detalhado de cada unidade escolar, onde é possível identificar minuciosamente as carências individuais das redes municipal e estadual, comparando a situação com os padrões mínimos de funcionamento da escola. A partir desse ponto são elaborados os Planos de Desenvolvimento Escolar – PDE e subprojetos escolares, cuja finalidade é assegurar as condições básicas para que o sistema público de educação possa ampliar com qualidade o	3	100

				atendimento às populações mais carentes. CP3-B		
	Igualdade de conhecimentos	Modernização da gestão escolar	Gestão Escolar	fortalecer a autonomia escolar na rede estadual; CP3-A universalizar a adoção e promover a implementação de Plano de Desenvolvimento da Escola na rede estadual; capacitar dirigentes escolares e integrantes dos Conselhos de Gestão Escolar da rede estadual.; CP3-A	3	100
			Fortalecimento da Secretaria de Educação	A Educação no estado do Acre passou por profundas transformações a partir de 1999. A implementação de diversas políticas voltadas para mudanças estruturais no Sistema Estadual de Educação possibilitou aprimorar o fluxo das séries, modernizar a administração, valorizar e capacitar os profissionais e promover uma infraestrutura adequada às escolas. Como um dos reflexos dessas políticas, o Acre melhorou seu desempenho escolar, ascendendo no ranking nacional do SAEB.; CP3-A O setor da Educação passou por uma série de transformações nos últimos anos, em que os esforços foram concentrados na garantia do direito à matrícula de crianças, jovens e adultos, bem como em assegurar uma aprendizagem de qualidade. Neste sentido foram desenvolvidas diversas ações como aumento da remuneração dos docentes e valorização da carreira, reestruturação do sistema de ensino estadual e promoção do acesso à	3	100

				educação infantil e fundamental em comunidades isoladas. CP3-B No Acre, a educação é uma estratégia para o desenvolvimento do Estado, por seu potencial de inovação e transformação da sociedade, desempenhando um papel fundamental na superação da pobreza. As políticas públicas implantadas na educação visam assegurar à população a universalização do ensino escolar de qualidade. Isto envolve a ampliação do acesso aos serviços educacionais, inclusive para as comunidades rurais mais isoladas, a melhoria da infraestrutura física das escolas, o combate ao analfabetismo adulto, o aumento da permanência do aluno na escola, a valorização dos professores por meio de melhores salários e programa de formação contínua, formação inicial, dentre outras medidas. CP3-C O Estado do Acre saiu das últimas posições nas avaliações do MEC (2003) para ser o décimo quarto no ranking do IDEB da rede estadual, de 1ª a 4ª série, em 2011, o décimo segundo lugar, de 5ª a 8ª série, e o décimo nono no ensino médio, superando estados como Rio de Janeiro. A rede pública de escolas estaduais e municipais do Acre apresenta um percentual de escolas acima da média Brasil no alcance das metas do IDEB 2009. A rede pública é a que melhor se destaca, com 88,33% das escolas analisadas com		
--	--	--	--	---	--	--

				resultado igual ou superior à meta projetada pelo Ministério da Educação – MEC para o período. CP3-C Nos primeiros anos do ensino fundamental do Acre, onde a maioria das escolas são municipais nesta faixa de ensino, o IDEB fica abaixo da média Brasil no mesmo período, mas acima da média da Região Norte. Nos últimos anos do ensino fundamental, cujas escolas estão sob a responsabilidade da SEE, os índices estão acima da média Brasil, e consistentemente são maiores do que a média da Região Norte, o mesmo ocorrendo nos índices do ensino médio, igual ou um pouco maior do que a média Brasil em certos períodos, mas sempre maior do que a média dos outros estados do Norte. CP3- C		
		Melhoria da aprendizagem escolar	Avaliação e Supervisão	aperfeiçoar a Política Estadual de Educação e os mecanismos para sua avaliação; CP3-A conceber e implementar o Sistema de Avaliação da Educação Básica no Acre em complemento ao SAEB e ‡ Prova Brasil; CP3-A normatizar a operação e o funcionamento das unidades e agentes do SEE; CP3-A supervisionar os agentes do SEE e operar a Inspeção Escolar; CP3-A	3	100

			Melhoria da Aprendizagem Escolar	elaborar e implementar a aplicação das sequências Iniciais didáticas para cada um dos ciclos do Ensino Fundamental; CP3-A promover a capacitação de professores da rede pública na aplicação das sequências Iniciais didáticas; CP3-A reproduzir materiais didáticos para uso nas escolas da rede pública de Ensino Fundamental; e CP3-A promover a capacitação de professores da rede pública na aplicação dos materiais didáticos disponibilizados para uso nas escolas da rede pública de Ensino Fundamental. CP3-A desenvolver as sequências Iniciais didáticas para todas as séries do Ensino Médio; promover a capacitação de professores de todas as séries do Ensino Médio na aplicação das sequências Iniciais didáticas; CP3-A Melhorar os resultados da aprendizagem dos alunos da rede pública do Estado. A Secretaria de Educação terá publicado o Decreto institucionalizando o sistema de avaliação dos resultados de aprendizagem dos alunos da rede pública que irá determinar a proficiência dos alunos em língua	3	100
--	--	--	---	---	---	-----

				portuguesa, matemática e ciências. CP3-C Melhorar os resultados da aprendizagem dos alunos da rede pública do Estado; A Secretaria de Educação terá capacitado professores de 356 escolas do ensino fundamental e médio sobre as dificuldades identificadas no Relatório de análise dos resultados da avaliação de proficiência dos alunos em português e matemática. CP3-C Melhorar os resultados da aprendizagem dos alunos da rede pública do Estado por meio da institucionalização do Sistema Estadual de Avaliação da Aprendizagem Escolar –SEAPE.		
			Parceria com os municípios	expandir o regime de colaboração entre o Estado e os Municípios no âmbito do Ensino Fundamental e implementação dos seus mecanismos; CP3-A prover assessoria técnica e operacional aos Municípios para a melhoria do desempenho das suas redes de ensino; CP3-A apoiar técnica e financeiramente os Municípios para a adequação da rede Pré-escolar (ampliação e construção de escolas); CP3-A	3	100

