

arquivos analíticos de políticas educativas

Revista acadêmica, avaliada por pares,
independente, de acesso aberto, e multilíngue



aape | epaa

Arizona State University

Volume 28 Número 145

5 de outubro de 2020

ISSN 1068-2341

Características da Política Educacional do Acre (1999 a 2010) e Repercussões sobre a Capacidade Estatal e a Equidade

Vanda Mendes Ribeiro

Universidade Cidade de São Paulo (Unicid)

Joana Buarque de Gusmão

Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária
(Cenpec)

Wagner Silveira Rezende

Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de
Juiz de Fora (CAEd/UFJF)

✉

Sofia Lerche Vieira

Faculdade de Educação da Universidade Estadual do Ceará (UECE)
Brasil

Citação: Ribeiro, V. M., Gusmão, J. B., Rezende, W. S., & Vieira, S. L. (2020). Características da política educacional do Acre (1999 a 2010) e repercussões sobre a capacidade estatal e a equidade. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 28(145). <https://doi.org/10.14507/epaa.28.4656>

Resumo: Este texto explicita características da política educacional do Acre (1999 a 2010) e sua repercussão sobre a capacidade estatal e a equidade. A concepção de política pública baseou-se em Arretche (1998) e Palumbo (1989). Para caracterizar a política, fez-se

entrevistas com agentes implementadores em 2014, dados esses tratados por análise de conteúdo. Definiu-se capacidade estatal a partir de Souza (2017), Souza e Fontanelli (2020) e Gomide e Boschi (2016). Para a verificação da equidade, à luz de Fraser (2007) e Dubet (2008) analisou-se: estratégias da política e a evolução da matrícula das populações indígenas e rurais; e dados do Saeb de proficiência dos alunos, de 1999, 2005 e 2011, segundo gênero, raça e classe social, com base em Crahay (2000). Como características da política têm-se: i) Organização e planejamento; ii) garantia de condições básicas de funcionamento; iii) coordenação das práticas pedagógicas; iv) resposta às necessidades da diversidade populacional e fortalecimento das identidades locais; v) processos de negociação. Essas características indicam ampliação da capacidade estatal no Acre, no período. Verificaram-se estratégias sustentadas por princípios de justiça de reconhecimento favorecendo populações excluídas. A análise das diferenças de proficiência dos alunos entre grupos sociais indica ampliação da equidade de gênero.

Palavras-chave: Política educacional; Equidade; Oportunidades educacionais; Diversidade Étnica; Capacidade estatal

The characteristics of Acre's educational policy (1999-2010) and its impact on state capacity and equity

Abstract: This text explains the characteristics of Acre's educational policy (1999-2010) and its impact on state capacity and equity. The conception of public policy was based on Arretche (1998) and Palumbo (1989). To characterize the policy, interviews were carried out with implementing agents in 2014, data treated by content analysis. State capacity was defined based on Souza (2017), Souza and Fontanelli (2020) and Gomide and Boschi (2016). In order to verify equity, in the light of Fraser (2007) and Dubet (2008) we analyzed: policy strategies and the evolution of enrollment of indigenous and rural populations; and Saeb student proficiency data from 1999, 2005, and 2011 by gender, race, and social class, based on Crahay (2000). The characteristics of the policy include: i) Organization and planning; ii) guarantee of basic operating conditions; iii) coordination of pedagogical practices; iv) meeting the needs of population diversity and strengthening local identities; v) negotiation processes. These characteristics indicate the expansion of state capacity in Acre in the period. Strategies supported by principles of recognition justice favoring excluded populations. Analysis of student proficiency differences between social groups indicates broadening gender equity.

Keywords: Educational Policy; Equity; Educational Opportunities; Ethnic Diversity; State Capacity

Las características de la política educativa de Acre (1999-2010) y su impacto en la capacidad del estado y la equidad

Resumen: Este texto expone las características de la política educativa de Acre (1999-2010) y su impacto en la capacidad del estado y la equidad. La concepción de la política pública se basó en Arretche (1998) y Palumbo (1989). Para caracterizar la política, se llevaron a cabo entrevistas con los agentes implementadores en 2014, datos tratados por análisis de contenido. La capacidad del estado se definió en base a Souza (2017), Souza y Fontanelli (2020) y Gomide y Boschi (2016). Para verificar la equidad, a la luz de Fraser (2007) y Dubet (2008) analizamos: estrategias de política y la evolución de la inscripción de poblaciones indígenas y rurales; y los datos de competencia estudiantil de Saeb de 1999, 2005 y 2011 por género, raza y clase social, basados en Crahay (2000). Las características de la política incluyen: i) Organización y planificación; ii) garantía de condiciones básicas

de funcionamiento; iii) coordinación de prácticas pedagógicas; iv) respuesta a las necesidades de diversidad de la población y fortalecimiento de las identidades locales; v) procesos de negociación. Estas características indican la expansión de la capacidad del estado en Acre en el período. Estrategias respaldadas por principios de reconocimiento de justicia favorezcan a poblaciones excluidas. El análisis de las diferencias de competencia de los estudiantes entre los grupos sociales indica la ampliación de la equidad de género.

Palabras-clave: Política educativa; Equidad (oportunidades educativas); Diversidad Etnica; Capacidad del Estado

Introdução

Este artigo tem como objetivos caracterizar a política educacional acreana em curso entre 1999 e 2010 e analisar a potencialidade dessas características de incidir sobre a capacidade estatal e sobre a equidade educacional. Para identificar as principais características da política, adotou-se compreensões sobre política pública de Palumbo (1989), Arretche (1998); e Lotta (2008, 2012, 2014). Segundo Palumbo, as políticas públicas apresentam um caráter fluido, o que dificulta delimitá-las em um objeto de estudo. Para ele, elas precisam ser apreendidas por meio de seus processos constitutivos, relacionados à entrada na agenda, formulação, implementação e avaliação. Arretche (1998) afirma que “[...] a análise de políticas públicas busca reconstruir [suas] diversas características, de forma a apreendê-las em um todo coerente e compreensível. Ou, melhor dizendo, para dar sentido e entendimento ao caráter errático da ação pública” (p. 30). Lotta (2014), ao tratar da fase da implementação de políticas públicas, enfatiza que a atuação dos implementadores é uma atividade relacional, dependente das interações entre os agentes, e entre esses e o público-alvo. Por isso, está sujeita a interferências dos valores e referências de seus atores. Lobato (2009) considera que, no Brasil, tem havido esforços importantes para mudar o padrão tradicional de realizar as políticas sociais. Observa-se que a Constituição de 1988 mudou sobremaneira as diretrizes para a implementação da política social, novas institucionalidades têm sido criadas. Estudiosos da Ciência Política, para lidar com essas novas institucionalidades, têm recorrido ao conceito de capacidade estatal que, para Souza e Fontanelli (2020), é importante para a implementação de políticas públicas. Souza (2017, p. 31) expõe formas de compreender o conceito: “capacidade do Estado significa que os governos têm, ou podem mobilizar rapidamente, conhecimento, instituições e organizações capazes de implementar políticas”; tem a ver com a capacidade do Estado “de penetrar no seu território, alcançar diferentes grupos sociais”. Este estudo fará uso desse conceito para analisar a potencialidade das principais características da política educacional acreana incidirem sobre a capacidade estatal do território em questão. E considerará também a partir da leitura de Gomide e Boschi (2016) que capacidade estatal, nas pesquisas, encontra-se relacionada a temáticas como: burocracia, consolidação da democracia, incidência sobre desigualdades, capacidade relacional dos atores, estrutura organizacional e capacidade de coordenação/regulação da ação pública.

Considerando a noção errática, muitas vezes incoerente e fluida das políticas públicas, buscou-se, por meio da compreensão de seus processos, reconstruir a política acreana, no período estudado, identificando suas principais características, buscando contemplar suas diferentes etapas (entrada na agenda, formulação, implementação e avaliação), mas dando foco ao processo de implementação, no qual agentes de implementação agem, se relacionam, tomam decisões visando “entregar” um serviço público à população por meio de variadas estratégias.

As entrevistas, gravadas e transcritas, foram realizadas em 2014, com gestores, técnicos e professores vinculados à Secretaria Estadual de Educação e a duas escolas da rede, além de um representante do sindicato dos professores. O anexo 1 (Quadro 1) designa a função/cargo dos agentes implementadores entrevistados.

A sistematização dos depoimentos concedidos ocorreu de acordo com a técnica da análise de conteúdo (Bardin, 1977), que permite a interpretação e a classificação dos discursos segundo categorias. Tomadas como as características centrais da política, essas categorias foram construídas com base em levantamento temático gerado pelo conteúdo das entrevistas. Chegou-se assim a cinco grandes características das políticas: i) organização e planejamento; ii) garantia de condições básicas de funcionamento; iii) coordenação das práticas pedagógicas; iv) resposta às necessidades da diversidade populacional do Estado e fortalecimento das identidades locais; v) processos de negociação.

Para discutir a incidência da política sobre a equidade no período analisado (objetivo 2), recorreu-se à pesquisa quantitativa e qualitativa. O tratamento de dados quantitativos foi realizado segundo dois critérios de equidade educacional: 1) ampliação, no período, do acesso à escola de grupos socialmente excluídos da educação escolar; 2) diminuição da diferença de desempenho entre grupos sociais distintos. Dados qualitativos advindos das entrevistas permitiram verificar a presença de estratégias de implementação para o atendimento das especificidades dessas populações e sua valorização. Segundo Fraser (2007), atualmente é possível encontrar duas distintas noções de justiça que sustentam políticas públicas: uma que implica na ideia de redistribuição dos bens econômicos e materiais; outra, que se reporta à questão do reconhecimento, que diz respeito à inclusão e valorização de grupos sociais que sofrem processos de exclusão e discriminação. No campo educacional, Dubet (2009), à luz de Rawls, afirmou que, em educação básica, justiça como equidade poderia se expressar numa distribuição justa do conhecimento, de modo que, todos os alunos, independentemente de sua origem social, alcancem o que o Estado estabelece como necessário. Crahay (2000) adota um princípio de justiça semelhante: a equidade, em educação, implicaria na necessidade de se corrigir processos de distribuição de recursos e conhecimento, zelando pelas carências específicas daqueles socialmente menos favorecidos.

A adoção do primeiro critério teve como objetivo captar a dimensão da justiça relativa ao acesso à educação escolar e de reconhecimento, nesse caso, observando características das políticas voltadas às populações indígenas e rurais, tradicionalmente excluídas dos sistemas educacionais, e que têm presença marcante no estado do Acre. No Brasil, quando se analisam indicadores educacionais com recortes étnico-raciais ou de localização geográfica, nota-se que as populações negra, indígena, residente no campo, nas periferias das grandes cidades e no Norte e Nordeste costumam ter maiores dificuldades de acesso à escola. (Alves & Silva, 2013; Ferraro, 2009; Ipea, 2010; Unicef, 2014). Num país em que a massificação da educação básica ainda está em curso, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste (Castro, 2009; Observatório do PNE, 2017), políticas que visam a garantir o acesso, a valorização e o atendimento dessas populações é um modo pertinente, ainda que não suficiente, de buscar maior justiça na escola, portanto, de ampliação da equidade, conforme se infere a partir da leitura de Dubet (2008) e de Fraser (2007).

No caso das populações rurais, o acesso ao sistema educacional foi identificado por meio da comparação das Sinopses Estatísticas da Educação Básica de 1999 e 2011. Por não haver dados na Sinopse de 1999 sobre acesso dos indígenas ao sistema educacional acreano, comparou-se informações do Censo Escolar Indígena de 1999 com dados presentes na Sinopse Estatística da Educação Básica de 2011.

O segundo critério para captar a equidade visou a verificação da distribuição do conhecimento entre diversos grupos sociais, com base na avaliação do desempenho dos alunos, compreendendo equidade segundo a concepção de que todos os alunos devem aprender, na educação básica, o que o Estado considera necessário (Crahay, 2000; Dubet, 2009; Ribeiro, 2014). Também nesse critério, os pesquisadores buscaram valorizar tanto uma perspectiva de justiça como redistribuição de um recurso social valorizado, o conhecimento, entre classes sociais (Dubet, 2009; Crahay, 2000), tanto a do reconhecimento, considerando hierarquias sociais expressas pelas categorias classe, gênero e raça (Fraser, 2007). As diferenças de desempenho entre esses grupos foram analisadas por meio do tratamento de dados do Saeb referentes ao desempenho dos alunos na rede estadual do Acre, nas edições 1999 e 2011, e na edição de 2005, tida como ponto médio para a análise.

Há uma densa literatura sobre a importância das categorias classe social, raça e gênero, tanto para a sociologia geral quanto para a sociologia da educação. No âmbito educacional, o efeito de classe sobre a aprendizagem dos alunos, incluindo suas chances de sucesso escolar e no mundo do trabalho, é tratado como elemento determinante (Brooke & Soares, 2008). Raça e gênero também desempenham papel central nas tentativas de explicar a desigualdade social e escolar (Andrade & Franco; Barbosa, 2005; Carvalho, 2003; Ferraro, 2009; Louzano, 2013).

Como indicador de raça, foi utilizada a variável cor autodeclarada, conforme os padrões do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Para efeito desta pesquisa, separaram-se os alunos que se declararam não brancos daqueles que se autodeclararam brancos. Amarelos e indígenas foram tratados juntamente com os negros e pardos. A escolaridade dos pais foi utilizada como indicador de classe social e o gênero foi definido pelo sexo dos alunos.

Revisão de literatura no Scielo com a palavra-chave “Acre” indica produções sobre aspectos da política educacional acreana. Locatelli (2003) estudou resultados educacionais do Acre com base no Saeb 2001: notificou a presença de um esforço no estado para o enfrentamento dos desafios educacionais. Segatto e Abrucio (2016) tratam da instituição de regimes de colaboração em seis estados brasileiros, dentre eles, o Acre, tecendo reflexões sobre a cooperação em torno da política educacional nos estados. Consideram que, no Acre, foi a partir do governo da Frente Popular, eleito em 1999, que esse estado inicia um processo de cooperação com os municípios. Cândido da Silva (2013) estudou a criação do Curso Superior de Formação Docente para Indígenas no Estado do Acre. Desse estudo, depreende-se a participação da Secretaria estadual de educação do referido estado na definição de uma política de formação de professores indígenas nos anos 2000. Neubauer, Davis, Tartuce e Nunces (2011) estudaram práticas e políticas públicas de estados brasileiros para o ensino médio, face ao alcance alcançaram de melhores resultados educacionais. Dentre as experiências elencadas, encontra-se a do estado do Acre. Gusmão e Ribeiro (2016) optaram por analisar a política acreana pós entrada no governo da Frente Popular tendo em vista a melhoria dos resultados educacionais no estado e concluem que a política tem por característica atuação com diagnóstico e planejamento, consideração ao contexto e identidade local e foco na melhoria dos resultados educacionais, incluindo aí as medidas de desempenho presentes no Ideb. Todos esses estudos apresentam o Acre como um caso de melhoria de articulação e prestação de serviços públicos. Pode-se, portanto, levantar a hipótese de que houve interferência na capacidade estatal desse ente federado. Dos estudos acima mencionados, apenas Gusmão e Ribeiro (2016) visaram analisar a política acreana no período em questão, mas não discutiram suas características à luz do conceito de capacidade estatal. E nenhum discute a incidência da política educacional implementada sobre a equidade.

Este texto está dividido em três partes, além desta introdução. Primeiro são apresentadas as cinco características, analisando-as, posteriormente, à luz do conceito de capacidade estatal. Em seguida, discute-se o alcance da política educacional do Acre sobre a equidade, primeiro pelo acesso

à educação de grupos tradicionalmente excluídos e, posteriormente, pela distribuição do conhecimento entre diferentes grupos sociais.

Características da política educacional acreana

Organização e Planejamento

A adoção de planejamento estratégico e definição de prioridades denotam, para os depoentes, a intenção de mudar a lógica com que o serviço educacional público era organizado no Estado. “Lá no Acre a gente sempre trabalhou levando em consideração o triângulo do governo do Carlos Matus, no qual você não pode deixar de ter um projeto claro sobre o que quer fazer. Sempre trabalhamos com planejamento estratégico”. (Entrevistado 1). Importante mencionar que esse processo ocorreu com apoio de consultoria externa.

Até então, segundo os depoentes, os governos tinham pouco conhecimento, zelo e controle sobre seus recursos humanos, infraestrutura, demanda educacional e qualidade da prestação de serviço: “Não se sabia nem quantas escolas existiam, como elas estavam, era uma situação bem complicada. Então elas não tinham como começar o ano letivo, no primeiro ano, inclusive, o ano letivo atrasou muito, não tinha carteira, não tinha a menor condição” (Entrevistado 1).

De acordo com gestores entrevistados, os fatores que levaram à percepção de necessidade de estruturação da gestão foram: diagnóstico da inadequação da infraestrutura das escolas (que, segundo os depoimentos, estavam em péssimas condições), baixíssima porcentagem de professores com nível superior e resultados inadequados no Saeb (o estado ocupava um dos últimos lugares do país na avaliação realizada em 1999).

Tivemos que conhecer toda a rede e, para isso, organizamos um censo para todas as escolas. Foi feita uma parceria com as prefeituras, para preparar uma equipe de 90 pessoas para espalhar no estado todo, em todos os municípios. E com o nome das escolas, os endereços, com todas as informações que eles tinham, também foram com o aparelho de GPS para localizar via satélite, quando eles não conseguissem localizar a escola que estava credenciada no Censo do Ministério da Educação. [...] No final desse trabalho todo nós tínhamos um apurado de identificar que, das aproximadamente 820 escolas que nós recebemos como credenciadas, 120 não existiam de fato. (Entrevistado 10)

Nós georreferenciamos todas as comunidades. Foram construídos mapas e sabíamos quantas comunidades havia nas margens dos rios, quantas no meio da floresta, como você chega lá (de barco ou ramal). (Entrevistada 2)

Foram definidas metas e ações, reformuladas de tempos em tempos, segundo os entrevistados, com base na prática de avaliação permanente das ações e resultados alcançados.

Figura 1

Quadro com metas produzido no planejamento estratégico



Nota: Power point disponibilizado aos pesquisadores, elaborado pelo entrevistado 1 para apresentação realizada sobre a política do Acre no Ministério da Educação.

Como medidas de caráter de urgência para atuar nos aspectos apontados foram adotadas as primeiras prioridades do governo: formação de professores em nível superior, revisão do plano de cargos e salários e melhoria da infraestrutura das escolas: “Nós começamos a valorização profissional. Nós decidimos que ela teria basicamente três pontos fundamentais: formação inicial, formação continuada e plano de carreira”. (Entrevistado 6).

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.

Além das medidas chamadas emergenciais, outras ações de organização da rede foram sendo, aos poucos, instituídas. Para o aumento da taxa de matrícula, buscando gerar maior acesso da população ao serviço educacional, uma das gestoras afirmou ter celebrado parceria com as prefeituras para planejamento conjunto da oferta.

Colocávamos um mapinha do município, já tínhamos levantado todos os indicadores educacionais daquele município: rede física, analfabetismo, situação da alfabetização do 1º ao 5º ano; de como poderíamos fazer a parceria de, gradativamente, passar a Educação Infantil e o 1º ao 5º para eles – porque, antes, o

estado assumia tudo. E quando eles começavam a dizer: "nós precisamos construir mais escolas", mostrávamos as quantidades de vagas, pois às vezes, [analisando] as vagas de uma escola e de outra, enxergávamos que não havia necessidade de abrir novas escolas. Então fazíamos isso: um plano conjunto. O "abandono": o que as escolas poderiam fazer para reverter este quadro? (Entrevistada 2)

Os servidores e contratos temporários da Secretaria foram recadastrados e ranqueados de acordo com a formação e o tempo de serviço, após o quê foram chamados para escolher seus locais de trabalho.

A gente agiu nessas duas frentes, uma para colocar todo mundo para trabalhar e trabalhar na jornada (mesmo quem trabalhava, trabalhava pouco) e a outra para corrigir o plano de carreira. O recurso estava utilizado de maneira errada e nós fizemos um trabalho que todos deveriam fazer no Brasil, que é ter um cadastro único de qualidade, saber onde todo mundo está e não deixar ninguém de fora. (Entrevistado 1)

De acordo com o entrevistado 1, na gestão anterior à de Jorge Viana, as escolas tinham total liberdade de ação, sem necessidade de prestação de contas ou trabalho conjunto em torno de um planejamento comum. O novo governo aumentou a autonomia administrativo-financeira e restringiu-a em pontos considerados direitos do aluno, como o cumprimento do currículo e dos 200 dias letivos.

A secretaria na realidade lavava as mãos, as escolas faziam o que queriam, tipo: "secretário não vem mexer aqui, não me critica que eu também não vou criticar você". [...] Então a gente inverteu isso: aquilo que é lei, que é regra, não tem autonomia, não pode, é direito do aluno e você não tem autonomia de mexer no direito do aluno, tem que cumprir simplesmente. Mas se precisar reformar escola, ajustar, trocar lâmpada, fazer qualquer coisa tem o recurso básico para colocar o projeto pedagógico da escola para funcionar. (Entrevistado 1)

A instituição da autonomia administrativo-financeira ocorreu principalmente por meio do estabelecimento do PDE-escola, do Programa Estadual Dinheiro Direto na Escola (programas do Ministério da Educação) e da revisão das regras relativas à gestão de recursos financeiros.

A Secretaria Estadual de Educação constituiu núcleos regionais em cada um dos 22 municípios do estado. Cada núcleo contava com um coordenador-geral, um coordenador administrativo e um coordenador de ensino. Havia também assessores, cuja quantidade dependia do tamanho do município.

[Em] cada município, você tem o coordenador do núcleo, um coordenador administrativo e um coordenador de ensino. Dependendo do tamanho da rede daquele município, nós temos uma pessoa que ajuda no Ensino Fundamental e médio; se a rede for muito grande, tem uma equipe replicada com as mesmas coisas: as iniciais, finais e as do Ensino Médio. Mas, às vezes, tem um município que é muito pequeno na rede e você reduz o número de pessoas. (Entrevistado 8)

Em 2009, a Secretaria de Educação instituiu o Sistema Estadual de Avaliação da Aprendizagem Escolar (Seape) com a finalidade de produzir diagnósticos periódicos para que o ensino desse subsídios ao desenho e implementação de políticas públicas. De periodicidade anual, participaram, no período compreendido por este estudo, alunos do 5º e 9º anos do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio, que respondiam a testes nas disciplinas de português e matemática e a

questionários com itens relacionados a fatores associados ao desempenho escolar. A avaliação ocorria por adesão na rede estadual e nas redes municipais de ensino acreanas. Os resultados do Seape eram divulgados por estado, município, escola e aluno, tendo como unidades de análise descritores de aprendizagem.

Começamos também a fazer uma avaliação (isso já um pouco adiante e, até hoje, a Secretaria faz essa avaliação). Nós entendemos que aquela avaliação que o Inep faz dá uma leitura macro para a escola, mas nós precisávamos enxergar mais e, a partir dali, começar a fazer um trabalho melhor. (Entrevistada 2)

Como toda avaliação, ela vai medir (entre aspas) a qualidade de ensino. No caso do Seape, 3º e 5º ano; o Ideb é só do 5º ano. Dependendo do resultado, você vê onde é que o aluno tem mais dificuldade, quais os descritores que não deram certo. E aí trabalha em cima desses descritores. (Entrevistada 3b)

Foi também instaurado um processo de certificação de diretores para participação em eleições dos gestores escolares, realizadas de forma descentralizada, em cada escola.

[...] esse padrão de diretor de escola se manteve até a gente assumir, o diretor largado que era escolhido pela comunidade por que era bonzinho. Aí nós criamos um processo de certificação dos professores para concorrer à eleição. [...] (Havia) todo um padrão para observar, aplicavam prova e eram muito rígidos nos processos de certificação. Quem passava estava credenciado a se candidatar. Isso foi muito importante, a direção da escola faz muita diferença. (Entrevistado 1)

Garantia de Condições Básicas de Funcionamento

Um primeiro elemento identificado no sentido de garantia de condições básicas de funcionamento do sistema educacional no Acre foi a revisão do plano de carreira, ação que se constituiu também como parte do processo de estruturação da gestão pública. O novo plano elaborado no período estudado tornou a carreira docente mais curta: a diferença entre o menor e o maior salário, antes de 140%, foi para 50%, com um aumento substancial no salário inicial e manutenção do valor do salário final. As gratificações foram incorporadas e o contrato dos professores foi reduzido para 30 horas. Segundo as entrevistas, conseguiu-se equiparação salarial dos professores em início de carreira com engenheiros e o salário do Acre passou a ser, na época, um dos melhores do país, o que gerou forte apoio dos professores ao governo.

[Demos] aumentos diferenciados para que a gente tivesse uma carreira com mais equidade, então naquela pontinha ali teve mais de 100% de aumento, nesse pedacinho aqui 0% de aumento e a carreira ficou desse tamanho. [...] O professor de nível superior ficou com um salário mínimo igual de um engenheiro na época, a gente conseguiu garantir uma isonomia com profissional da educação que é a meta 17 do PNE, equiparar o salário dos professores nas categorias, então a gente fez isso lá em 2001. (Entrevistado 1)

Em 1999, ter a reformulação do PCCR... Na época a gente ganhava R\$ 600,00 e poucos reais e o salário dobrou. O governo, aos poucos, foi avançando o salário até chegar aos R\$ 1.200,00, na época. (Entrevistada 3b)

Tivemos um plano de carreira, que ficou com um piso que não ficou do tamanho que desejávamos, mas que, naquele momento, atendeu a grande maioria da categoria. (Entrevistada 11)

Outro aspecto que caracteriza a política educacional do Acre no período estudado como tendo uma dimensão de garantia das condições básicas do funcionamento da gestão pública educacional foi o estabelecimento de um padrão mínimo das escolas, por etapa e por modalidade. O desenho dos padrões contou com a definição de projetos arquitetônicos, que, de acordo com os depoimentos, foram marcados pela “simplicidade” devido à redução de custos de construção e à viabilização da manutenção – transportar cimento e tijolo em algumas regiões do Acre pode ser muito dispendioso, segundo os gestores. O mesmo ocorreu nos padrões de mobiliário e equipamentos – carteiras de ferro e fórmica, por exemplo, foram tidas como inadequadas do ponto de vista da manutenção.

Esse padrão consistia em ter um quantitativo de professores com formação; ter equipamentos na escola que fossem adequados; infraestrutura física que possibilitasse ao aluno ter um certo conforto, assim como ao profissional; e alguns padrões de tecnologia que uma escola oferecesse em determinada etapa da Educação Básica. (Entrevistado 6)

Coordenação das Práticas Pedagógicas

Após as iniciativas de caráter emergente, representadas nas características anteriores, foram implantadas, segundo os depoentes, ações que visavam coordenar as ações dos agentes implementadores para incidir sobre a qualidade da prestação do serviço educacional à população, em termos da relação entre o agente implementador e o usuário. Para tanto, investiu-se, primeiramente, na formação inicial dos professores.

Os depoimentos indicam que, quando a primeira gestão de Jorge Viana assumiu, apenas 27% dos professores tinham ensino superior e que a formação desses profissionais foi tomada como uma prioridade da Secretaria, que firmou uma parceria com a Universidade Federal do Acre (Ufac) para a formação de professores. A matrícula na universidade triplicou de 1.500 para 4.500 alunos, relatou um entrevistado. Recursos financeiros do governo estadual foram investidos na universidade.

Foi criado um programa muito intenso de parceria com a Ufac para a formação de professores. Foi investido muito dinheiro nisso. O troço ficou de um tamanho que nós começamos a ter medo de perder o controle do que estava acontecendo, porque resolvemos começar tudo ao mesmo tempo e em todo o estado do Acre, deflagramos o processo de formação em parceria com a Ufac, pagávamos e a universidade entrava com os professores e oferecia os cursos. E oferecemos cursos na área de Matemática, Geografia, História, Letras, Pedagogia, Química, Física, Educação Física. (Entrevistado 6)

Antes, os professores nas escolas só tinham o magistério e, então, houve essa preocupação de todos serem formados. E todos foram formados pela Ufac, que também foi no governo dele. Foi o que a Auxiliadora colocou e que foi bem interessante. E, agora, tem essa exigência de que todos os professores da rede sejam formados. (Entrevistada 3a)

Hoje, no estado do Acre, todos os professores foram formados pelo governo do estado, do estadual aos municipais. Quem não estudou é porque não quis estudar. Teve formações para todos nas diversas áreas da educação em especificidade: Pedagogia, Geografia, História, Matemática, Física, Química; todos foram formados. (Entrevistada 11)

Segundo os entrevistados, a formação inicial incluiu os docentes das redes municipais. No acordo celebrado com os prefeitos, os municípios arcavam com os custos de deslocamento e alimentação e o estado, com os demais.

Então, em determinados municípios, o prefeito levava os professores para o polo (pagava hospedagem, alimentação); em outros, pagavam as hospedagens dos professores da Ufac. O fato é que houve uma cooperação para que os professores das redes municipais também fossem formados. Nas mesmas turmas, então, você tinha professores das redes estaduais e municipais. (Entrevistada 2)

Outra ação que buscou o fortalecimento das orientações e processos pedagógicos foi a elaboração de currículo para o ensino fundamental. O documento para os anos iniciais foi elaborado, de acordo com os dados, junto com as ações de formação de professores, com base nos PCN, em parceria com o município de Rio Branco, com participação de professores e coordenadores pedagógicos.

Foi feita uma avaliação do currículo e, a partir daí, um diálogo com os referenciais, para estabelecer os novos referenciais. [A avaliação] indicou problemas de defasagem de currículo, indicou um currículo encharcado, lotado dos mais diversos temas. Ela demonstrou que o currículo não trazia os pontos fundamentais: as habilidades e competências básicas que efetivamente devem ser desenvolvidas em determinadas etapas. (Entrevistado 6)

Construímos referenciais curriculares do 1º ao 5º ano; principalmente o município de Rio Branco, que fez um trabalho muito interessante em relação a isso, agregando a formação continuada e a constituição dos referenciais curriculares. [O estado] participou da elaboração do currículo. Porque, com aquele pacto que foi feito, nós trabalhávamos juntos. (Entrevistada 2)

Relatou-se a realização de reuniões anuais com a equipe de gestão das escolas para estudar os resultados da avaliação e elaborar estratégias de intervenção pedagógica. No acompanhamento feito pela Secretaria nas escolas, os coordenadores pedagógicos eram instruídos a analisar os resultados da avaliação externa, propor estratégias de trabalho e acompanhar sua repercussão no processo de ensino e aprendizagem.

O objetivo maior do Seape, creio eu, é de avaliar a qualidade do ensino mesmo. E, a partir daí, nortear as escolas. Porque, através dos resultados do Seape no ano anterior, a gente consegue traçar metas e ações para o ano seguinte. (Entrevistada 7)

A avaliação é censitária, não é por amostragem. Então, quem são avaliados: 3º, 5º e 9º do Ensino Fundamental, e 3º ano do médio. Todos os alunos de todas as escolas. Por adesão. Não é obrigatório, mas a gente tem tido mais de... A série que tem menos adesão, tem mais de 70% de frequência em número de alunos que fazem o teste. Então é considerado muito bom acima de 75%. Mas no 3º ano do fundamental, por exemplo, é acima de 90%. No Ensino Médio é de 70, 75%. (Entrevistado 5)

Verificava-se também a utilização de instrumentos de observação dos técnicos das secretarias nas visitas realizadas às escolas. Fundamentalmente, o instrumento focava o que ocorre em sala de aula.

Neste instrumento, é basicamente a sala de aula, a respeito da relação professor-aluno, coordenador-professor, se as formações estão chegando à sala de aula, o que o professor está fazendo com os alunos que apresentam mais dificuldade, se o

planejamento está ajudando, se as formações internas da escola estão acontecendo.
(Entrevistada 7)

Os formadores trocavam entre si as impressões das visitas feitas no âmbito do acompanhamento. A Entrevistada 4 afirmou que a Secretaria de Educação compreendia que o acompanhamento era parte fundamental da política para garantir a execução da proposta:

A gente aprendeu muito nessa caminhada e aprendeu também que, mesmo oferecendo as condições, mesmo tendo continuidade das políticas, se você não tiver um esquema de acompanhamento da escola, pode se perder. Porque você oferece, mas não vê a forma como está sendo executada.

Houve, segundo os depoentes, também investimento no fortalecimento da função dos coordenadores pedagógicos, para que apoiasse o professor no planejamento e acompanhamento do processo de ensino e aprendizagem. Os coordenadores eram orientados a realizar observações em sala de aula e a fazer devolutivas para os professores, orientá-los na avaliação dos alunos e apoiá-los em ações de acompanhamento da evolução da aprendizagem dos alunos.

É nesse momento que a gente trabalha com ele as estratégias da formação que ele vai fazer com os professores. Por exemplo, se percebemos que um determinado conteúdo está fragilizado naqueles encontros com o coordenador pedagógico, a gente enfoca mais. (Entrevistada 9)

O foco [dos encontros com os coordenadores pedagógicos] é dentro daquilo o que a gente falou. Qual o papel do coordenador pedagógico? Ele é basicamente aquela pessoa que faz o papel do formador dentro da escola. Então, ele tem que sintetizar também todas essas formações que são dadas, fazer junto com os professores que ele coordena a organização de como aquilo vai para a sala de aula. Então, qual o foco que damos? Ele diz o que está fazendo, nós avaliamos se está correspondendo àquilo que a gente propõe nas formações e, também, tentamos ajudá-lo nessa composição.
(Entrevistada 9)

As ações de formação continuada ocorreram em dois âmbitos: internamente às escolas, com temas propostos e desenvolvidos pelos coordenadores pedagógicos, e pela Secretaria de Educação, que definia os temas e organizava as formações.

A formação desenvolvida pela Secretaria de Educação era destinada aos professores, coordenadores pedagógicos e diretores. Ao longo das gestões, o desenho das formações foi pautado por pontos identificados como importantes pela Secretaria com base nos resultados das avaliações externas e na observação de temas em que os professores apresentavam dificuldades. A formação incidia em conteúdos, didática e repertórios de atividades e sequências didáticas a serem desenvolvidas com os alunos. Nas ações direcionadas aos coordenadores pedagógicos, trabalhava-se especialmente a formação que esses profissionais desenvolvem nas escolas e o apoio aos professores.

As orientações dadas pela Secretaria na área de gestão escolar abarcavam instruções para o planejamento. Segundo os depoimentos concedidos, inclusive pelos gestores escolares entrevistados, as escolas tinham autonomia para realizar seu planejamento e definir metas, mas a Secretaria orientava e apoiava o processo, principalmente junto às escolas que não tinham tido resultados satisfatórios.

A Secretaria preparava um documento orientador do planejamento – elaborado com base nos resultados de observações das escolas feitas pelos técnicos, discussões com a escola e resultados da avaliação externa.

Primeiramente, a gente inicia o ano letivo preparando um documento orientador do planejamento. Nesse documento, há uma síntese dos problemas e dificuldades de aprendizagem, seja fruto da nossa observação (dos nossos técnicos) ou da própria observação das escolas (nos encontros periódicos com as escolas para fazer essas avaliações); ou seja, o resultado das avaliações externas. A gente dá uma diretriz para este planejamento. Nós chamamos os diretores e coordenadores pedagógicos para um momento de formação. (Entrevistado 8)

Quando a gente vê aquele resultado de metade de uma turma ser reprovada ou desistir, ficávamos pensando por que isso acontece. O que a escola poderia fazer? Foi quando começou a questão das formações, a estabelecer metas, os professores começaram a fazer a faculdade... Isso tudo foi melhorando, entendeu? A escola definia as ações, mas houve a contrapartida da Secretaria, porque ela formou o professor; o professor passa a ter outra visão, a escola passa a refletir. (Entrevistada 3c)

A Entrevistada 7 afirma que era possível verificar nas escolas acreanas a preocupação de definir estratégias claras no planejamento.

Quando a gente olha os índices e vê os problemas com os quais depara, acha que ainda tem muito pela frente. Mas houve um movimento forte que gerou, dentro da educação acreana, aquele hábito da formação de professores de pensar e repensar, de se inquietar e refletir sobre aquilo que está acontecendo, com muita intensidade. (Entrevistada 7)

Resposta às Necessidades da Diversidade Populacional do Estado e Fortalecimento das Identidades Locais

Esse é um ponto a ser destacado em um estado cujo percentual da população rural¹ é maior que a média brasileira e no qual a população indígena² é diversa e significativa. A Entrevistada 11 afirma que as peculiaridades advindas da presença de indígenas e das condições de vida na zona rural foram contempladas na formulação da política acreana “nós temos um calendário rural para as escolas... O calendário indígena também é diferenciado do calendário urbano. A gente considera estas peculiaridades regionais”.

Os depoimentos indicam que há no estado duas linhas de políticas específicas para as escolas da zona rural: uma para as escolas maiores, mais próximas aos centros urbanos, e outra para as

¹ Segundo o IBGE Cidades, em 2010, 27,5% da população acreana habitava a zona rural. No país, esse percentual era de pouco mais de 15%. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ac/panorama>>. E também: <<https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

² De acordo com o portal do governo do Acre, a população indígena nesse estado é diversa e pertence a etnias do tronco linguístico Aruak, da região amazônica, e do tronco linguístico Pano, dos Andes. São representadas pelos povos Kaxinawá, Yawanawá, Katukina, Jaminawa, Kulina, Ashaninka, Nukini, Poyanawa, Manchineri, Arara, Apurinã, Kaxarari, entre outros mais isolados. Ao todo, representam aproximadamente 14.451 indivíduos, que vivem em cerca de 146 aldeias. A extensão territorial dessas terras é de 2.234.265 hectares, ou seja, 13,61% do território acreano. Disponível em: <<http://www.ac.gov.br/wps/portal/acre/Acre/estado-acre/sobre-o-acre>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

escolas situadas em localidades mais remotas. Nas escolas maiores, o formato e as ações são muito similares às das escolas urbanas.

Para as escolas mais distantes dos centros urbanos, foram implementados o Programa Asinhas da Florestania, para a Educação Infantil, e o Asas da Florestania, para o Ensino Fundamental e o Ensino Médio.

O “Asas da Florestania – Infantil”, conhecido também como “Asinhas da Florestania”, foi uma política implementada pelo estado para promover atendimento escolar de crianças de quatro e cinco anos residentes na área rural. A entrevistada 10 afirma que no pacto da Educação Para Todos celebrado com os municípios foi acordado que eles avançariam nas matrículas nas áreas com maior densidade populacional e que o estado apoiaria no atendimento às crianças das áreas rurais com menor população. O estado forneceria o material pedagógico e a formação continuada e a prefeitura ofereceria os professores.

O desenho do programa consiste na realização de duas visitas semanais com duração de duas horas e meia às residências de famílias com crianças de quatro e cinco anos. Os educadores levam os materiais pedagógicos e realizam um trabalho pautado em sequências didáticas e atividades como contação de história, brincadeira de roda e sobre os sistemas de medida.

São dois atendimentos por semana, duas horas e meia para cada atendimento. São comunidades muito distantes, cada educador pega uma média de dez famílias porque depende do tempo que leva para chegar de uma residência para a outra – estou falando em regiões dispersas. Ele leva os materiais, nós temos um conjunto de materiais que é disponibilizado, além de todas as sequências didáticas e atividades que ele vai desenvolver com as crianças; temos o kit do agente que ele leva na mochila: desde o aparelho de CD portátil (para tocar CDs de músicas, contação de história, livro de literatura infantil), leva lápis, borracha, pincel, tesoura, barbante. A criança também recebe os materiais em casa: ela recebe uma mochila com lápis de cor, giz de cera, tesourinha para recortar, tinta, lápis, caderno, borracha. Tem brincadeira de roda, contação de história, fabricação de brinquedos, atividades de Matemática para contação, trabalha com sistemas de medidas (metro, para crianças mais altas e mais baixas), enfim. A gente segue exatamente o que está previsto nas Diretrizes Curriculares da Educação Infantil, a diferença é que a carga horária é menor. (Entrevistado 10)

O Asas da Florestania, para o ensino fundamental, se realizada por meio de classes mutisseriadas, formato apresentado pela Entrevistada 10 como o possível diante da quantidade rarefeita de alunos.

A nossa geografia é muito complexa. Isso tem a ver com o formato dos nossos atendimentos: o Asas da Florestania, por exemplo. Quando a gente pensou o Asas, pensou-se na população isolada, que tinha pouco aluno, que não dá para organizar naquele formato convencional e tradicional de seriação. As pessoas perguntam: "Oh! Mas não é seriado?!". Você tem oito alunos que concluíram o 5º ano. Eles têm direito a continuar a escolarização e estão lá parados. Como você vai atender? Ainda que nós fôssemos muito ricos e tivéssemos dinheiro sobrando para atender com seriação, a gente não teria profissionais para atender por componente curricular e distribuir esses alunos por sala. (Entrevistado 10)

O atendimento multisseriado na educação rural é uma dificuldade no trabalho do professor, segundo a Entrevistada 11. Ela afirma que o alcance de metas nessas condições é complicado e que isso deveria ser levado em conta nas avaliações.

Nós ainda temos muito para avançar, no sentido de todos os professores da zona rural serem formados, mas as condições de trabalho, para eles, não é favorável. Por exemplo, ele trabalha de forma multisseriada. Tem um único professor na escola que atende a alfabetização (de 1ª a 4ª série) e, às vezes, ele trabalha os 20 alunos que estão em séries diferentes: me diga como um único professor consegue alcançar o índice do Ideb com esses alunos, se ele trabalha todas estas séries num mesmo espaço? Então, é isso o que deve ser considerado também quando estão fazendo uma avaliação da qualidade de ensino, o que não é levado em conta. (Entrevistada 11)

No Ensino Fundamental, o Asas da Florestania apresenta um desenho para os anos iniciais e outro para os anos finais. Nos anos finais, o programa seleciona professores licenciados, realiza formação continuada para atuarem como unidocentes no conjunto de disciplinas e oferece um material próprio. Segundo a entrevistada 10, os professores trabalham todos os componentes curriculares. Ela informa que os salários pagos aos professores do Programa Asas da Florestania são diferenciados dos demais professores da rede. A única disciplina que os professores unidocentes não atuam é a Educação Física, para a qual é contratado um professor específico que se reveza pelas comunidades. Ela afirma que a carga horária das escolas rurais é a definida pela legislação: 200 dias e 800 horas.

Para essas comunidades isoladas, nós desenhamos três formatos de atendimento: para as crianças, a Educação Infantil (em parceria com as prefeituras); para o 6º ao 9º ano, num formato unidocente com professores licenciados. Nessas comunidades há salas multisseriadas, pois têm pouco aluno, às vezes, sete ou dez alunos concluem o 5º ano, e estão distantes das escolas maiores. É quase impossível transportá-los para outras regiões, então, a gente garante a continuidade lá na comunidade. A gente seleciona os professores licenciados, que são licenciados nas diferentes áreas; eles têm um salário diferenciado, recebem formação continuada para dar aulas para os meninos na comunidade. Ele trabalha todos os componentes curriculares, mas trabalha um por vez. O mesmo professor trabalha tudo. Então, ele começa com Língua Portuguesa. Se é formado em Matemática, você vai para a comunidade trabalhar com a turma do 6º ano. Você começa com a Língua Portuguesa, fecha esse bloco e, depois trabalha Ciências, Matemática, Artes... Só não trabalha Educação Física. A gente tem um outro professor itinerante que vai em todas as comunidades, dando conta da carga horária de educação física. É a mesma, a gente trabalha com os 200 dias e 800 horas. A diferença é que a gente trabalha com um único profissional. Ele tem que estudar bem mais para ensinar os meninos bem direitinho: Português, Matemática, História, Geografia, Ciências... (Entrevistada 10)

No Ensino Médio, o Programa Asas da Florestania trabalha com as quatro grandes áreas do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem): matemática, linguagens, ciências humanas e ciências da natureza. Os professores licenciados são selecionados em um edital específico e se revezam pelas comunidades ministrando as aulas. A Secretaria de Educação elabora um quadro para orientar o rodízio dos professores nas comunidades, sendo que eles permanecem nelas até trabalharem todos os componentes curriculares previstos.

No Médio a gente muda um pouco o formato. Esses alunos que concluem o Fundamental e vão para o Médio, a gente trabalha com professores das grandes áreas. Pegamos professores licenciados também, mas respeitamos as quatro grandes áreas das diretrizes curriculares nacionais do Ensino Médio. Vamos ter o professor

de Matemática, o de linguagens, o de humanas e o de ciências da natureza. Eles fazem rodízio dentro das comunidades. [...] A gente organiza o sistema de rodízio: nesse raio geográfico tenho quatro turmas de Médio. Você é de linguagens, vai para essa comunidade e fica aqui enquanto durar a carga horária das disciplinas de linguagem (trabalha Língua Portuguesa, língua estrangeira, Artes) e, concomitante a isso, o de ciências da natureza está aqui, o de ciências humanas aqui e o de Matemática, ali. Eles vão para aquelas comunidades, ficam por lá a semana inteira. Poucas são as escolas que possibilitam a eles retornarem para casa diariamente. Eles retornam normalmente no final do mês quando vêm receber o salário, pagar as contas, fazer a feira. (Entrevistada 10)

Segundo a Entrevistada 10, existem dificuldades em encontrar professores em quantidade suficiente para atuar no Asas da Florestania do Ensino Médio. Quando isso ocorre, a Secretaria precisa montar um “quebra-cabeça” para resolver a situação em cada escola. Uma das soluções adotadas é a contratação temporária do professor dos anos iniciais do Ensino Fundamental para dar aulas para o Médio.

A gente pensou o Asas Médio para fazer sistema de rodízio, trabalhando com as quatro grandes áreas. A gente chega em municípios como Marechal Thaumaturgo, que fica no ponto extremo do estado. Para se chegar lá é preciso ir até Cruzeiro do Sul, que dá 600 km de Rio Branco[...]. E de Cruzeiro do Sul para Thaumaturgo, ou você vai de aviãozinho ou você vai pelo rio. Dependendo da embarcação você vai levar de um a três dias para chegar lá. O que isso tem a ver com o nosso formato de atendimento? A gente pensou no Asas, com rodízio, para lá. Lá, a gente não tem professores com formação superior e número suficiente para atender o urbano e rural. A gente acaba tendo que exportar professor, convencer alguém que queira ir para lá ou, quando a gente não consegue professor suficiente para mandar (nem de Cruzeiro do Sul, que é mais próximo geograficamente), a gente teve que ir lá para fazer uma nova proposição para a equipe. (Entrevistada 10)

O entrevistado afirma que o desenho da política é feito de maneira geral, mas que são realizadas adaptações de forma a contemplar as particularidades de cada situação específica. A maior parte das especificidades se refere a questões geográficas das localidades atendidas e dificuldades de operacionalização.

Então, tudo o que nós pensamos foi no geral, mas as particularidades, fomos precisando ir primeiro para cada lugar, entender a lógica e ver como é que nós faríamos as adequações, as particularidades geográficas do lugar. E sempre que a gente começa alguma coisa, que surge uma dificuldade de operacionalização, alguém diz assim: “como é que nós vamos fazer nesse caso?” (Entrevistada 10)

O projeto Asas da Florestania é identificado pela Entrevistada 2 como uma ação focada na melhoria da equidade, uma vez que se constitui numa ação específica para um segmento que até então era excluído das políticas públicas educacionais: “nós criamos, para oferta na zona rural, o "Asas da Florestania", que era uma forma de chegar com Ensino Fundamental do 6º ao 9º na zona rural de mais difícil acesso; e o "Asas da Floresta Infantil", uma forma de atendimento às crianças em suas casas”.

De acordo com os dados coletados, a educação indígena passou a ser uma política pública no Acre nas gestões da Frente Popular – antes disso, era responsabilidade da Comissão Pró-Índio do

Acre³. O entrevistado 1 relata que essa instituição capacitou a equipe da secretaria e produziu material didático que possibilitou a ampliação do acesso da educação indígena ao estado, transformando-a em política pública: “a educação indígena só era feita por ONG, a Comissão Pró-Índio que fazia um trabalho muito bom, mas para pouquíssimos. Fizemos um acerto com eles para capacitarem nossa equipe e desenvolverem material didático. Daí a gente universalizou o acesso”.

Para a Entrevistada 4, os projetos pedagógicos de cada escola são definidos em conjunto com as comunidades. O projeto pedagógico teria uma relação com o projeto de gestão territorial de cada comunidade.

Nós seguimos as leis que são federais (valem para todo o território nacional). Desde a Constituição, o que está na LDB, nas resoluções do Conselho Nacional de Educação, para garantir esse direito que os povos indígenas têm a uma educação diferenciada, bilíngue e intercultural. Porém, nós procuramos fazer um diálogo constante com as comunidades. Nós não tomamos decisão, não elaboramos projeto nenhum de escola sem que essas comunidades participem. Quando falo comunidade, eu falo de comunidade mesmo, não só lideranças e professores. É a opinião das comunidades sobre aquele projeto. Nas nossas andanças pelas comunidades, a gente tem discutido com eles os projetos políticos pedagógicos das escolas, mas esse projeto tem link com o projeto de comunidade, com o projeto de gestão territorial deles. Num projeto de gestão territorial, eles falam o que querem para a educação, saúde, produção. (Entrevistada 4)

A Entrevistada 4 informou que praticamente todas as comunidades dispõem de um projeto de gestão territorial, identificado como o “plano de vida” da comunidade, que inclui um projeto para as escolas.

Acredito que os que não têm são poucos, mas estão fechando agora. É a Secretaria do Meio Ambiente que faz esse diálogo com eles, elaborando esse plano. O plano de gestão territorial é o “plano de vida”. Ele serve para atender o projeto de vida de cada comunidade. Nesse projeto de vida, incluem a educação e buscam, nessa reivindicação o que está dentro ali do plano, a qualidade, como todos nós buscamos. Eles dizem o que necessitam para que essa escola tenha qualidade. Colocam: “nós queremos uma escola em que seja ensinado isso, que valorize a cultura, que nos dê qualidade em relação aos conhecimentos ocidentais”. Também especificam que estrutura física necessitam. (Entrevistada 4)

A Coordenação de Educação Indígena participa das reuniões de elaboração do plano, informa a Entrevistada 4. Segundo ele, o atendimento às demandas das comunidades na área de educação encontra limites no fato da educação escolar indígena ainda ser muito recente no estado (teve início nos anos 1980).

Nós somos membros... É um grupo que tem membros e todas as secretarias participam. Vai uma pessoa da Educação para acompanhar e ver até onde o estado pode atender, porque tem coisas que a gente ainda tem limitações. Não que o estado não tenha as condições agora, mas porque não teve a base. A educação escolar indígena, no estado do Acre, é muito recente. Foi no início da década de 80 que começou a educação voltada para os povos indígenas (Entrevistada 4)

³ Organização da sociedade civil brasileira fundada em 1979 que atua na defesa dos direitos dos povos indígenas que vivem no Acre.

A demanda por Ensino Médio na educação indígena é pequena, diz o Entrevistada 4, o que faz a Secretaria oferecer o Ensino Médio em polos. Em alguns casos professores não-índios são contratados pois há poucos professores indígenas com nível superior no estado: aproximadamente 100.

No Ensino Médio, a gente está criando polos para atender, porque é um número pequeno de alunos e a demanda é bem menor. A gente precisaria de muito mais profissionais. Nós temos hoje, no estado, contando todas as terras indígenas, somente em torno de 100 professores com formação de nível superior, e isso, digamos assim, "pulverizado". Cada etnia tem o seu projeto. Não posso trazer um indígena que é de uma família linguística diferente para trabalhar com aquela comunidade. Então fazemos os polos, vemos se há indígenas com formação superior para atender naquele polo; senão, vemos a possibilidade de atender com não-indígena. Isso tudo em acordo com as comunidades. (Entrevistada 4)

Não há concurso público para os professores indígenas, que são contratados de forma direta pelo estado. As comunidades escolhem seus próprios professores, informa o Entrevistada 4.

Os nossos professores, hoje, são contratados de forma direta. Nós temos um parecer da Procuradoria Geral do Estado que autoriza a Secretaria a contratar sem nenhum processo seletivo, são as comunidades que escolhem os professores, sempre nos mandando as atas das reuniões e com assinaturas. São eles que escolhem e a gente dá a formação. (Entrevistada 4)

Segundo os depoimentos, os materiais didáticos foram elaborados em cursos de formação continuada. A produção de textos e ilustrações era de responsabilidade dos professores, que utilizavam como fonte de pesquisa os idosos e pessoas das comunidades com mais conhecimento da língua e da cultura. A equipe da Coordenação de Educação Indígena conferia o material produzido, avaliava sua adequação ao nível de ensino, fazia o projeto gráfico e publicava. Os materiais eram ajustados de acordo com necessidades que surgiam durante seu uso.

Ao viabilizar que as comunidades selecionassem seus docentes, apoiar a produção de material didático para cada comunidade e promover a elaboração dos projetos pedagógicos pelas comunidades, o estado criou uma estrutura que permitiu, segundo os depoentes, contemplar a diversidade das comunidades indígenas. Entretanto, essa é uma dificuldade apontada pela Entrevistada 4. Para ela, “a maior dificuldade que a gente tem hoje é atender a tantas diferenças. Precisamos atender ao projeto de várias comunidades, de vários povos, há essa diversidade de especificidades para atender”. A Entrevistada 4 complementou com a afirmação de que garantir oportunidades educacionais aos indígenas, por vezes, esbarrava na legislação e nas regras gerais para execução de determinadas ações, como a necessidade de licitação, o que dificultava as ações e gerava tensões.

Outro ponto identificado na quarta característica da política aqui analisada como evidência de consideração, no âmbito da política acreana, às identidades locais nos projetos arquitetônicos das escolas e materiais utilizados na construção. Os projetos das escolas indígenas traziam o padrão das pinturas indígenas e os das escolas rurais foram inspirados nos antigos casarões de madeira. Foram utilizados materiais locais, como a madeira, em detrimento da alvenaria. Na Figura 2, são apresentadas algumas fotos de escolas acreanas.

Figura 2

Imagens de escolas estaduais do Acre



Nota: Disponibilizadas por Binho Marques.

As estratégias aqui mencionadas, voltadas a ampliar a igualdade de oportunidades para populações excluídas da educação escolar (como os indígenas e comunidades do meio rural) e que vivem na Amazônia, com seus rios e floresta, denotam a complexidade de se efetivar políticas educacionais que garantam o direito à educação das populações que vivem nessas localidades. Possivelmente, tal complexidade explique parte das fragilidades da região Norte no cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação, conforme se pode verificar no site do Ministério da Educação (MEC)⁴, o que remete à necessidade de que as políticas nacionais que orientam as ações dos governos locais considerem as especificidades dessa região.

Processos de Negociação

A quinta e última característica da política educacional acreana no período estudado diz respeito a variados e constantes processos de negociação instaurados pelos gestores da educação no Estado. Considerando a definição de Lotta (2014) de que a implementação da política é essencialmente relacional, pode-se apontar esses processos de negociação como meio de regular a interação entre os agentes, buscando acordos para favorecer a efetivação dos programas e iniciativas governamentais. Em diversas instâncias, distintos depoentes notificaram a presença de estratégias de diálogo, participação, negociação e pactuação.

No início da primeira gestão, segundo os entrevistados, foram realizados os fóruns para pensar estrategicamente a educação no Estado. As escolas foram organizadas por regionais para a discussão de propostas para a educação no estado. Segundo os depoimentos, essa ação colaborou para que o governo ganhasse legitimidade.

Foi criada, na estrutura da Secretaria, uma subsecretaria de gestão, focada na instauração dos processos de negociação e participação democrática. De acordo com a Entrevistada 2,

4 Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/monitorando-e-avaliando/monitoramento-das-metas-do-pne-2014-2024>>.

[Essa Secretária cuidava] de toda a parte de gestão democrática, os processos de escolha de diretores de escola; das leis e normativas que estabeleciam o repasse e a forma como eles deveriam ser feitos; coordenávamos os fóruns de discussão em que se estabeleciam a formatação dessas normas e regulamentações. Toda a parte de valorização profissional, a parte de discussão de carreira, revisão de plano de carreira, tudo era a subsecretaria de gestão que resolvia. Negociação com o movimento social, negociação com parlamento, com setores da sociedade organizada, com instituições extra-secretaria... Todos os abacaxis que você pode imaginar!

A Entrevistada 2 tratou do apoio que essa subsecretaria oferecia às escolas, nos processos de solução de conflitos. Essa secretária “tinha um papel muito importante de articulação, fazia articulação com as direções e profissionais da escola. A lógica era de que a escola tem potencial para resolver os seus problemas e a Secretária tem que cumprir o papel de assessoria. A Secretária não vai fazer pela escola, mas ela assessora no que for necessário”.

Essa subsecretaria era composta por ex-diretores bem avaliados por seu trabalho. Eles ajudavam a solucionar dificuldades e passavam orientações da Secretária. Para o entrevistado 1, a ideia era ter quem acompanhasse a escola em sua totalidade, rompendo a ação fragmentada por áreas.

Nós criamos uma equipe de acompanhamento com ex-diretores bons, que no início começou com sete pessoas que a gente de maneira carinhosa chamava de bicho de sete cabeças porque eles eram muito unidos. A gente distribuiu as escolas, cada um cuidava de um grupo de escolas, eles tinham reunião com os diretores. Se havia um problema eles já tinham com quem reclamar, conversar, corrigir, então o diretor se sentia valorizado também na secretaria.

Na relação com os municípios, a Entrevistada 2 relata que foi celebrado um acordo com os municípios para o alcance de metas. Os secretários municipais de Educação se reuniram com a secretária estadual para a definição de metas, prioridades e planos para os municípios a fim de assumirem gradativamente a educação infantil e os anos iniciais do ensino fundamental. Foram assinados pactos com os municípios. Foram oferecidas vagas aos municípios nas formações realizadas pelo estado e vice-versa e havia permuta de servidores e planejamento integrado da matrícula.

Processos de negociação do governo são citados pelos depoentes também na articulação com a universidade federal e na busca do governo para influenciar os currículos dos cursos de formação inicial. Segundo a Entrevistada 4, foi com “muito diálogo”. Foi necessário diálogo com sindicatos e movimentos sociais, que se manifestaram contrários à política de formação estabelecida, com críticas sobre a qualidade dos cursos ofertados e aos horários previstos para a formação.

Olha, foi muito diálogo. Abrindo o leque, mostrando para eles as características daquela formação, o material que seria disponibilizado. Tinha toda uma lógica com material agregado e que poderia ser mais interessante do que cinco disciplinas soltas. Então eles entenderam e toparam fazer isso. (Entrevistada 2)

Claro que estou te narrando numa perspectiva bem linear, mas isso envolveu conflitos, contradições, envolveu movimentos sociais se manifestando ao contrário. Alguns conflitos, por exemplo, de concepção de formação com a universidade; cursos que tomaram posição das suas coordenações e nos seus órgãos colegiados, de que essas formações, no formato que a própria universidade oferecera para nós, e que achamos viável, pois tinha que ser em período de férias, não era uma formação

que tinha uma qualidade efetiva; contestação por parte dos sindicatos, com relação a essa lógica de o professor estudar somente no período de férias e não ter descanso; a lógica de cursos intensivos, em blocos, que realmente prejudica processos formativos. Então teve várias contradições e foi necessário muito diálogo para poder manter alguma coisa funcionando. Essa narrativa, então, precisa ser também compreendida na perspectiva de reports que foram ocorrendo de rupturas e posicionamentos contrários. Não é algo que começa aqui e sobe pura e simplesmente. Ela tem retornos, retrocessos, ela vai, vem, tem reavaliações, posicionamentos que são revistos (porque demonstram essas inconsistências)... Tudo isso está envolvido neste processo. (Entrevistado 6)

O fato de ter professores da universidade na equipe de governo, como é o caso da Entrevistada 2, que trabalhou na Secretaria de Educação e lecionou na Ufac durante 20 anos, além de ter atuado como pró-reitor de graduação, pode ter contribuído com o sucesso na interlocução da Secretaria de Educação com a universidade.

Como a Entrevistada 2 foi reitora, vinha do curso de pedagogia e era uma pessoa muito querida na universidade, ela conseguiu convencer a universidade que precisava mexer no curso de pedagogia. (Entrevistado 1)

Na construção do plano de carreira, segundo os depoentes, houve também muita negociação.

O governo criou uma equipe central que discutia não só o plano de carreira da educação, mas dos funcionários públicos como um todo. Porque, uma vez feito para a educação, já gerava uma demanda em outra área. Então, você tinha uma equipe de negociação de governo, que tinha a leitura daquilo o que o estado podia fazer e, na medida em que cada carreira ia discutindo o seu plano, eles iam avaliando o que era possível ou não. E a possibilidade de continuidade, porque não basta você dar um aumento num ano e, no seguinte, você não poder pagar. Toda essa viabilidade financeira para garantir sustentabilidade ao longo do tempo, isso também foi avaliado. Você tinha uma comissão com elementos de várias secretarias: a comissão de governo para discutir a questão salarial dos funcionários públicos. E, nesse momento, a educação foi a primeira que fez o seu plano e o piso foi para R\$ 1.200,00. (Entrevistada 2)

Em 1999, ter a reformulação do PCCR, que deu, assim... Na época a gente ganhava R\$ 600,00 e poucos reais e o salário dobrou. O governo, aos poucos, foi avançando o salário até chegar aos R\$ 1.200,00, na época. Então, isso também contribuiu, de certa forma, para que a gente tivesse mais um incentivo. Tinha a questão do nível superior e também a do salário, que também foi valorizado, de certa forma, na época. Não era um grande salário, mas foi um avanço, passar de R\$ 600,00 para R\$ 1.200,00... E houve, na época, discussão com os sindicatos, teve uma assembleia geral. Nem todos ficaram satisfeitos, porque, nessas coisas, sempre alguns perdem algo; mas, também foi um grande avanço. (Entrevistada 3b)

[...] Tanto que nós chegamos a ter um dos maiores pisos do Brasil! Agora já não somos mais o melhor, mas estamos entre os melhores. Tem uma carga horária de 30 horas semanais; temos uma carreira pela formação... Tudo o que estava em falta de negociação com o sindicato, nós conseguimos concretizar. (Entrevistada 11)

Segundo a Entrevistada 3c, o investimento na infraestrutura escolar, na formação de professores e a revisão do plano de cargos e salários foram importantes para garantir negociações com os professores acerca do processo de ensino e aprendizagem dos alunos, assunto que, para o depoente, era de difícil tratamento em função dos argumentos dos professores relativos a salários e outras condições de trabalho. A proposta curricular para as escolas, segundo os depoentes, também contou com participação dos professores na sua formulação.

Então, muitas coisas que estão na proposta curricular foram construídas coletivamente. Ela ajudou numa formação teórica, bem embasada nas teorias, e pedia para que as pessoas que estavam nas escolas dar sugestões; inclusive, construir sequências didáticas, elaborar projetos didáticos (dentro dos temas e conteúdos dos diversos componentes curriculares). Se a gente observar a proposta curricular, na nota de rodapé, tem o nome de alguns professores daqui de Rio Branco (da rede estadual e municipal). (Entrevistada 3c)

Na busca pela efetivação de uma política educacional para os indígenas, o governo, segundo os depoentes, contou com professores das respectivas etnias. E eles eram também considerados interlocutores, facilitadores do diálogo com as comunidades.

No interior, temos os núcleos da Secretaria de Educação e, nesses núcleos, temos uma, duas ou três pessoas da educação escolar indígena. Nos lugares em que podemos ter indígenas, as comunidades indicam e a gente põe esse indígena para ser o nosso interlocutor. Esses já são indígenas que moram na cidade. São daquelas etnias, falam a língua, conhecem a cultura... Muitas vezes, eles são os nossos interlocutores e os nossos consultores, porque, quando a gente vai para as comunidades, já vai orientado por eles. "Olha, está acontecendo isso por isso, a cultura é assim e tal...". Os professores indígenas "nos orientam para fazermos o diálogo com as comunidades. Eles são a nossa base nos municípios." (Entrevistada 4)

A literatura sobre implementação de políticas públicas afirma a dificuldade de concretizar programas governamentais, entre outras razões, em função da discricionariedade dos responsáveis pela execução dos programas, devido a conflitos de interesses e/ou valores divergentes (Lotta, 2008, 2012). Este estudo indica que, para o fortalecimento da negociação, o governo do Acre lançou mão da estratégia de constantes processos de negociação, discussões, participação conjunta em formulações, pactuação em torno de metas. Este estudo indica ademais que, para o fortalecimento da negociação, o governo do Acre lançou mão da experiência de pessoas que participaram de movimentos sociais, caso dos depoentes 1 e 6, que atuavam na educação popular, com os seringueiros e extrativistas, no Acre. Estudos sobre os perfis dos agentes implementadores da política acreana no período estudado e suas formas de atuação poderiam jogar mais luzes sobre essa questão.

As Principais Características da Política Acreana (1999-2010) frente à Noção de Capacidade Estatal

A primeira característica indicada (organização e planejamento) e a segunda (fortalecimento das condições básicas de funcionamento) dialogam com as temáticas "coordenação da ação pública" e "burocracia", comumente associadas ao conceito de capacidade estatal, conforme se depreende da leitura de Souza e Fontanelli (2020) e Gomide e Boschi (2016). No que concerne à questão da coordenação, Pinto (2014) afirma que, boa parte das redes de ensino do país, convive com falta de conhecimento e controle de seus processos e práticas. Sobre a burocracia, o pesquisador atesta a

fragilidade das redes educacionais, que não conseguiram, segundo ele, em sua maioria, implantar o profissionalismo dos agentes públicos, no sentido weberiano de “qualificação para a ocupação de um cargo em uma burocracia” (p. 628). Os depoimentos coletados sobre a política educacional acreana, no período estudado, e sua triangulação, denotam a presença de práticas voltadas à constituição de uma gestão da educação voltada a ampliar a capacidade de oferecer um serviço público de maior qualidade. Para tanto, mudou-se formas de alocação de servidores e elaborou planos de carreira, buscando maior racionalidade, aspectos que remetem ao fortalecimento da burocracia no sentido apontado por Pinto (2014). Mobilizou-se também conhecimento sobre planejamento estratégico, planejamento, georreferenciamento, avaliação e diagnóstico. Padrões de infraestrutura foram constituídos e houve articulação entre agentes implementadores e entes federados, corroborando o estudo de Segatto e Abrucio (2014). Medidas de verificação de resultados foram introduzidas, uma forma de indicar qualidade do serviço público. A mobilização do conhecimento e de atores para a implementação de políticas públicas é um indicativo de ampliação da capacidade estatal, considerando o conceito de Souza (2017).

Alves e Silva (2013), estudando a desigualdade na oferta de oportunidades educacionais, concluem que é no Norte e no Nordeste que estão as condições de ensino mais frágeis, medidas por um índice, elaborado pelos autores, com base em dados de infraestrutura dos estabelecimentos públicos, o que denota que a característica da política acreana “fortalecimento das condições básicas de funcionamento” vincula-se a um contexto que requer medidas dessa ordem, diante de objetivos de melhoria da prestação de serviços públicos educacionais.

A questão da ênfase pedagógica é fator que incide sobre o desempenho dos alunos, segundo a literatura (Brooke & Soares, 2008). Pesquisas indicam ser esse um dos maiores desafios do serviço público educacional (Abrucio, 2010; Ribeiro & Gusmão, 2011): as escolas têm dificuldade em apontar soluções para problemas da prática pedagógica. A iniciativa do Acre denota investimento na busca da coordenação/regulação das práticas pedagógicas, buscando incidir em aspectos relacionais dos agentes implementadores (relação coordenador pedagógico/técnicos da secretaria/professores por meio de encontros formativos e orientações) e no modo como atendem às diretrizes legais, em busca da qualificação do serviço público educacional. A melhoria do aspecto relacional dos agentes implementadores influencia, segundo a literatura, a implementação de políticas públicas (Lotta, 2014) e a capacidade estatal (Souza & Fontanelli, 2020).

A quarta característica da política acreana (resposta às necessidades da diversidade populacional do Estado e fortalecimento das identidades locais) reporta-se à ampliação da capacidade estatal no que concerne à capacidade do Estado “de penetrar no seu território, alcançar diferentes grupos sociais”, conforme afirma Souza (2017). Cabe lembrar que, nesta localidade, boa parte da população acreana vive na floresta e representa variadas etnias (distintos grupos indígenas), os quais os depoimentos mostram, têm dificuldade para acessar o serviço educacional.

A quinta característica (processos de negociação) remete a variadas temáticas que, depreende-se da leitura de Souza e Fontanelli (2020) e Gomide e Boschi (2016), associam-se à noção de capacidade estatal: relações entre agentes implementadores, ampliação da democracia, capacidade relacional entre os agentes implementadores, coordenação/regulação da ação pública.

A análise denota relação entre as principais características da política educacional acreana (1999 a 2010) identificadas por este estudo e temáticas que, segundo a literatura, são comuns em pesquisas que buscam compreender a capacidade do Estado na provisão dos bens públicos. Pode-se afirmar, assim, que houve, no período estudado, ampliação da capacidade estatal sobre o território do Acre. Porém, essa ampliação não ocorreu sem tensões.

A Entrevistada 11 afirma que a política educacional focalizou a busca pela melhoria de indicadores educacionais, expresso sobretudo pelo Ideb, de forma excessiva. Ela critica também o

fato de, após a política analisada, as escolas terem, elas mesmas que lidar com compra de materiais, sobrecarregando os profissionais da escola.

A Secretaria de Educação esqueceu de focar mais na questão do ensino pedagógico, do aprendizado, e focou mais na parte técnica de informatização, gerenciamento do perfil empresarial, aonde a escola, hoje, tem uma responsabilidade muito grande de licitação (trabalhar com a licitação, com a compra direta da escola)... Acho que a questão da exigência muito intensa com relação a dados e índices, prejudicou o aprendizado, o ensino pedagógico das escolas. Nós tivemos uma queda. E observo que não está tendo mais uma formação no sentido de auxiliar didática e pedagogicamente as escolas. Hoje está muito numa formação de competitividade, de a escola querer alcançar o índice do Ideb de uma forma que não está trabalhando a questão pedagógica do ensino-aprendizado. [...] Tem outras situações que a escola também tem que trabalhar. Focou muito nisso de "tem que chegar nesta meta aqui" e, muitas vezes, sobrecarregou o profissional de educação com essa exigência muito grande de metas, de competitividade, isso não é bom....

Importante ressaltar que a autonomia financeira escolar para compra de materiais não foi objeto de crítica pelos agentes implementadores da escola, porém houve crítica à falta de autonomia para escolher os professores que vêm para a escola.

As escolas passaram a comprar o seu próprio material (de limpeza, papel, computador, impressora) e deu uma melhora bem legal. Pois você não precisava, como antes, ir até a Secretaria para pedir material. A escola, hoje, pode comprar (dentro do que estabelece a lei) e é o material dela. Ela vê o que é melhor para si mesma. (Entrevista 3b, coordenadora pedagógica)

Tem um ponto que a gente não tem autonomia: o de escolher os professores. Não temos autonomia para escolher. É a Secretaria quem manda. Inclusive, quando conversarmos com o Secretário, há umas duas ou três semanas, colocamos para ele que um ponto negativo é esse de não poder escolher os professores. (Entrevista 3c, coordenadora pedagógica)

A Entrevistada 11 criticou também, conforme relatou-se acima, o volume de trabalho para um professor que trabalha com classes multisseriadas. E o fato do Ideb não considerar a realidade cultural e o contexto do trabalho educacional na zona rural e nas comunidades indígenas.

Nós ainda temos muito para avançar, no sentido de todos os professores da zona rural serem formados, mas as condições de trabalho, para eles, não é favorável. Por exemplo, ele trabalha de forma multisseriada. Tem um único professor na escola que atende a alfabetização (de primeira a quarta série) e, às vezes, ele trabalha os vinte alunos que estão em séries diferentes. Me diga como um único professor consegue alcançar o índice do Ideb com estes alunos, se ele trabalha todas estas séries num mesmo espaço[...] A educação indígena, é o professor indígena que vai lá; mas ele tem os dois dias da semana que, quem vai dar aula, é o mais idoso da aldeia, que vai contar a cultura, a história, a língua mãe da aldeia para os alunos. Isto também não está contando quando vou fazer a avaliação da qualidade do ensino. [...] Tem o setor que trabalha a educação indígena que obedece aos padrões culturais do povo indígena: os livros, cadernos... Produzem até livros para trabalhar dentro da escola, a partir da realidade deles.

Essa mesma Entrevistada salienta que as condições de infraestrutura ainda não são o ideal: “Nós estamos até numa campanha de climatização das escolas: autorizar o ar condicionado. Como estamos numa região muito quente, aqui... No verão, amiga, quando faz sol fica com 42o.C. Aí, pensa numa sala de aula que não tem ar condicionado... É difícil, é bravo.” Para ela, houve mudança positiva após a chegada da Frente Popular ao governo estadual, porém as transformações em educação sempre estão sob o risco de estagnarem, sugerindo que é o que está ocorrendo no momento da entrevista.

[...] mudança do quadro que a gente vivia. A minha experiência de alunos que não tinha professores... Os nossos professores não eram qualificados. Nós tínhamos professores que só tinham até a 8a. série. Zona rural, quem tinha a 4a. série já ia ser professor da 4a. série... Tinha toda essa situação. Até mesmo na cidade, eu tinha o meu ensino fundamental e pegava a turma de 4a. série. Então, padronizou-se a educação com a formação de qualidade dos professores. Os desafios eram muito grandes para isto e a Frente Popular deu conta, nós conseguimos transformar a educação do Acre. Mas você sabe que todas as mudanças e transformações chegam num ponto em que estagnam, né? Aí precisa ter um impacto de novo, um choque, para ela se reestruturar e trazer novas transformações e mudanças.

As Entrevistadas 3b e 3c (coordenadora pedagógicas) afirmaram que o processo de planejamento, de organização da escola, foi um momento difícil na escola, uma vez que os profissionais não sabiam como trabalhar com os instrumentos necessários.

Foi um momento difícil na escola porque elas já trabalhavam, mas não tinha uma organização do trabalho. O PDE não tem nada de extraordinário, é só a organização, uma questão de organizar as ações e estabelecer metas. Na época eu só participei como professora (que eu estava na sala de aula); mas, para a equipe da direção foi um momento difícil, [...] Para você receber o recurso, teria que organizar as ações, estabelecer metas... Tinha que documentar. Tinha que reunir a comunidade, os professores, o pessoal de apoio, os pais, organizar tudo isso e colocar no papel. E os anos vão passando, a gente vai aprendendo e vai ficando mais fácil. Mas, no início, acho que foi um pouco difícil. (3b)

Foi um pouco difícil porque nós não tínhamos a questão da informatização nas escolas. (3c)

E nem a experiência de trabalhar com isso. (3b)

Não tínhamos a experiência de trabalhar com formulários, estatísticas... Porque a gente tinha que saber de tudo um pouquinho, sabendo se organizar dentro disso, e utilizar aqueles formulários. Foi muito difícil porque nós não estávamos acostumados. Não entendíamos como funcionava, como um questionário era pré-requisito para outro... Então fomos ligando essa documentação e entendendo como funcionava. Muita gente errou, acertou e aprendeu muito. Vejo que depois que houve a informatização nas escolas, facilitou. Porque isso ficou menos trabalhoso para a gente. (3c)

Esses depoimentos ratificam que processos de implementação de políticas concretizam disputas entre distintas concepções e expõem tensões para as quais, estratégias precisam ser adotadas. A relação com a UFAC também trouxe conflitos, conforme mencionado, devido a “diferentes concepções de currículo”. Entretanto, os depoimentos não mencionam tensões intransponíveis para

a implementação da política, reforçando os relatos das estratégias de negociação colocadas em curso. A Entrevistada 11 que aporta um número maior de críticas também reconhece a mudança que a Frente Popular gerou no estado com sua política educacional. Situação que se correlaciona com a literatura encontrada sobre o Acre que o toma como caso a ser estudado em função de melhorias educacionais efetivadas no período aqui abordado.

O Alcance da Política Educacional do Acre sobre a Equidade

Equidade Vista pela Noção de Justiça como Reconhecimento e Valorização de Grupos Sociais Tradicionalmente Excluídos: Acesso a Oportunidades Educacionais

Os dados coletados por esta pesquisa indicam, conforme denotado na primeira parte deste artigo, a existência de estratégias que visaram a promover o acesso à educação a indígenas e à população do campo: as visitas semanais às famílias com crianças de 4 e 5 anos para leitura e brincadeiras; a constituição de salas multisseriadas para o ensino fundamental no campo, com professores unidocentes nos anos finais; o rodízio de professores nas comunidades para o ensino médio, com calendário adaptado; os levantamentos junto aos idosos e pessoas das comunidades com mais conhecimento da língua e da cultura para elaboração dos materiais didáticos; os complexos processos de adaptação desses materiais para as várias línguas das comunidades indígenas e a seleção de professores considerados legítimos por essas comunidades.

Da rede estadual, atualmente, temos uma média de 400 escolas rurais. Nós temos uma média aproximada de 35 mil alunos, entre Educação Infantil, fundamental e Ensino Médio. A maioria é multisseriada. Temos aproximadamente 80% delas de multisseriadas. Estou trabalhando com números aproximados, porque eu teria que ter um número mais preciso. Isso na rede Estadual, estou somente tratando de rede estadual. (Entrevistado 10)

A formação dos professores indígenas foi interessante porque, ao mesmo tempo em que estávamos formando os professores, eles estavam construindo o material com o qual eles trabalhavam com os alunos na língua deles e em Português. Foi muito interessante esta formação com eles. (Entrevistada 2)

A política educacional no Acre, no período estudado, estabeleceu marcos regulatórios que, de acordo com os depoimentos, dotaram as escolas rurais e indígenas de condições básicas de funcionamento, buscando respeitar as identidades culturais locais, o que é evidenciado por documentos fotográficos coletados em campo (ver Figura 1) e depoimentos triangulados sobre o projeto arquitetônico adotado no processo de reforma das escolas e melhoria da infraestrutura básica.

Foi montada uma equipe de engenharia, de pedagogos, multidisciplinar, que avaliava diversos aspectos da escola para poder montar uma perspectiva de padrão. A ideia era estabelecer um padrão básico para que todas chegassem a essa linha. Foi uma decisão de equidade, então, passamos a dar mais para quem tinha menos. Nós começamos a investir mais em quem tinha menos mesmo: foi uma decisão de promover a equidade. (Entrevistado 6)

Dados estatísticos do Inep podem oferecer evidências sobre a relação do governo do Acre, no que tange à educação escolar, no período aqui estudado, com as populações rurais e indígenas, tradicionalmente excluídas do sistema educacional no país. Ao contrário da tendência notificada pelo Ministério da Educação de decréscimo do número de matrículas na educação básica na área rural no

Brasil⁵, de 2003 a 2013, as Sinopses Estatísticas da Educação Básica do Inep de 1999 e 2011 (Inep, 2017) denotam que entre esses anos houve, no estado do Acre, um crescimento expressivo no número de matrículas rurais, de 158%, passando de 46.025 para 72.594. Esses dados indicam que havia, portanto, demanda não atendida junto à população e que houve, efetivamente, um esforço de inclusão da população do campo, por parte do poder público, no sistema educacional de educação básica. Esforço similar foi verificado no meio urbano, que experimentou um crescimento de 153% em suas matrículas de educação básica, passando de 122.490 para 187.485.

A Tabela 1, embora tenha sido elaborada a partir de duas fontes distintas, pode dar uma dimensão de inclusão da população indígena no sistema educacional. Segundo o Censo Escolar Indígena de 1999, o número de escolas no referido estado, nesse ano, era de 75. A Sinopse Estatística da Educação Básica do Inep de 2011 notificou a existência de 175 escolas indígenas. Observa-se ainda que o número de matrículas indígenas apontada pelo Censo Escolar Indígena de 1999 era de 2.541. Em 2011, a Sinopse Estatística do Inep (Inep, 2011) informava que havia 7.192 indígenas matriculados.

Tabela 1

Número de estabelecimentos escolares e matrículas indígenas – Acre 1999 e 2011

Unidade da Federação	Localização/dependência administrativa - Total (= rural)									
	Estabelecimentos					Matrículas				
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
Acre 1999	75	0	44	31	0	2.541	0	1.349	1.192	0
Acre 2011	182	0	120	62	0	7.192	0	4.568	2.624	0

Nota: Censo Escolar Indígena 1999 e Sinopse Estatística da Educação Básica 2011.

Os dados do Inep corroboram, portanto, os depoimentos sobre a política implementada no que tange ao acesso das populações rurais e indígenas à escola, mostrando matrículas estaduais e também municipais. Mais uma evidência de fortalecimento da capacidade estatal, considerando a ampliação do Estado sobre essa população no território (Souza, 2017).

Equidade Educacional na Perspectiva da Justiça como Redistribuição do Conhecimento entre Classes Sociais e do Reconhecimento do Direito ao Acesso ao Conhecimento por Grupos Sociais Tradicionalmente Excluídos

Na Tabela 2, são apresentados os resultados dos procedimentos estatísticos, oriundos do modelo de regressão que, com base no desempenho dos alunos do ensino fundamental e do ensino médio da rede estadual do Acre em matemática, visaram a fazer leituras sobre a equidade educacional de 1999 a 2011, em termos de diferenças de proficiência entre grupos sociais, considerando as categorias raça, classe social e gênero.

⁵ Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/32804>>.

Tabela 2Variações do intercepto⁶ em relação aos fatores extraescolares – rede estadual do Acre

FATORES	4/5 EF		8/9 EF			3 EM			
Intercepto	153	199	183	208	188	228	297	262	251
Aluno do sexo masculino	19	1	4	1	5	6	25	15	9
Aluno da cor branca	-1	-8	1	5	-2	0	4	-11	3
Mãe do aluno com ensino superior	-3	6	4	-38	3	5	-32	28	1

Nota: Inep, Saeb 1999, 2005 e 2011. Publicado em Rezende, Gusmão e Fonseca (2017).

Como podemos observar, ao longo do período analisado, a associação entre o sexo do aluno e a proficiência em matemática diminuiu no 5º ano e no 3º ano do ensino médio de maneira expressiva: em termos de pontos de proficiência, de 19 para 4 pontos, no primeiro caso; de 25 para 9 pontos, no segundo. O 9º ano, ao contrário, apresenta um aumento da associação entre o sexo e a proficiência (mais modesta do que a redução nos outros casos – de 1 para 6 pontos). Para o 3º ano do ensino médio, a diminuição da associação foi gradativa (observando a edição de 2005). Para o 5º ano, a associação foi mínima em 2005, mas, comparando as edições de 1999 e 2011 (a diferença de proficiência entre 2005 e 2011 indica uma possível tendência, mas não chega a ser tão significativa), houve redução das diferenças entre os sexos.

No caso da raça, o que se nota, para as três séries avaliadas, é uma influência pequena do fator sobre a proficiência. Declarar-se branco, em 2011, não oferecia vantagens significativas, em termos de desempenho, para nenhuma das séries. Mesmo no 3º ano do ensino médio, a associação do fator com a proficiência não é alta (3 pontos, em 2011; eram 4 em 1999), tendo em vista a associação que, em regra, existe entre raça e proficiência no cenário nacional.

Quanto à escolaridade da mãe, os dados não oferecem um padrão claro. Para o 5º ano, a associação aumentou, mas não de forma significativa: era negativa e de 3 pontos, em 1999, e passou a ser positiva, em 2011, de 4 pontos (não chega a apresentar vantagem significativa para o desempenho médio que a mãe tenha uma escolaridade mais elevada); para o 9º ano, a associação aumentou entre 1999 e 2011, de 3 para 5 pontos, sem que isso revele grande significância. Para o 3º ano do ensino médio, houve uma redução considerável da associação entre a escolaridade da mãe e o desempenho dos alunos, entre 2005 e 2011: de 28 para apenas 1 ponto. Chama a atenção, para todas as séries, na edição de 1999, o fato de a associação entre a escolaridade da mãe e a proficiência do aluno ser negativa⁷. Esse fator, em regra, apresenta influência positiva sobre o desempenho:

⁶ Em um modelo de regressão linear, o intercepto, ou coeficiente linear, é o valor que y assume quando x é igual a 0.

⁷ O modelo de regressão foi testado e conferido diversas vezes e por diferentes pesquisadores, a fim de encontrar um possível equívoco que pudesse explicar esse fenômeno. Seguindo a literatura sobre o tema e as

quanto maior a escolaridade da mãe, melhor tende a ser o desempenho do aluno. Não é isso que se vê em 1999, mas é o que se vê em 2005 e 2011. De todo modo, para 2011, no 3º ano do ensino médio em particular, a influência, mesmo positiva, não é tão significativa quanto o sexo.

Diante disso, é possível reconhecer o seguinte cenário de equidade na rede estadual do Acre: a raça não é uma variável com associação significativa com o desempenho estudantil em nenhuma das etapas avaliadas (quando observamos a edição de 2011 do Saeb, a associação é ainda menos significativa). O sexo é a variável que apresenta a maior associação com o desempenho, contudo, não se trata de uma situação de diferenças abissais: para o 5º ano e para o 3º ano do ensino médio, a associação diminuiu consideravelmente entre 1999 e 2011 (no 9º ano, a associação aumentou, mas não fortemente). Da mesma forma, a escolaridade da mãe não se apresenta como grande diferencial de impacto sobre o desempenho: a associação permanece modesta em todas as etapas avaliadas.

Verifica-se, no período analisado, a execução de estratégias de implementação cujas características podem ser consideradas dentro do escopo de iniciativas sustentadas por princípios de justiça para a equidade, buscando consolidar o acesso à educação escolar, de grupos sociais tradicionalmente excluídos. Desse ponto de vista, no que concerne à ampliação das oportunidades educacionais de acesso à educação básica, pode-se afirmar a incidência da política educacional sobre a equidade no estado.

No que se refere às diferenças de proficiência entre grupos sociais distintos, considerando os dados analisados e a metodologia empregada, não é possível afirmar um padrão claro na evolução da equidade enquanto distribuição justa do conhecimento entre grupos sociais distintos no estado acreano, a não ser quando se observa a questão de gênero, cujo peso nas diferenças de proficiência diminuiu no período da implementação da política para o 5º ano do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio. Outras pesquisas poderão verificar se esse resultado provém das políticas implantadas no período em questão. A falta de padrão no que tange aos demais aspectos analisados dificulta considerações que relacionem características da política acreana a possíveis influências sobre a equidade educacional em termos de aprendizagem.

Considerações Finais

Este artigo teve como objetivos caracterizar a política educacional acreana implementada entre 1999 e 2010 e discutir sua potencialidade de ampliar a capacidade estatal e de contribuir para a melhoria da equidade educacional. Com base em Arretche (1998) e Palumbo (1989), buscou-se caracterizar e apresentar uma ordem a algo que, segundo as referências, é fluido e incoerente: a política pública. Palumbo (1989) ofereceu ferramenta para apreensão da política - pelos seus processos de agenda, formulação, implementação e avaliação. Constituiu-se cinco categorias, oferecendo ao leitor uma interpretação sobre o que, buscou-se evidenciar, seriam as principais características da política no período estudado: i) organização e planejamento; ii) garantia de condições básicas de funcionamento; iii) coordenação das práticas pedagógicas; iv) resposta às necessidades da diversidade populacional do Estado e fortalecimento das identidades locais; v) processos de negociação, sendo essa característica captada pela interpretação de falas dos depoentes sobre estratégias de implementação da política estudada, considerando a relevância dos processos de interação entre os agentes na fase da implementação, conforme aponta Lotta (2014).

análises feitas com os dados das avaliações em larga escala ao longo dos anos, a escolaridade da mãe é um fator que está associado positivamente ao desempenho do aluno, e não negativamente. Não sabemos o que pode ter gerado essa associação negativa para a edição de 1999. A hipótese é que seja algum problema com a própria base de dados disponibilizada pelo Inep.

Para verificar a potencialidade da política de ampliar a capacidade estatal adotou-se conceitos trazidos por Souza (2017) e elencou-se uma série de temáticas que a leitura de Souza e Fontanelli (2020) e Gomide e Boschi (2016) permitem entrever, estão relacionadas, por pesquisas, à noção de capacidade estatal. Verificou-se que a política educacional do Acre, no período estudado, mobilizou uma ampla gama de conhecimentos para coordenar ações (sobre planejamento, ampliação da racionalidade de ação dos servidores públicos, diagnóstico, georrefenciamento, mapeamento, avaliação, dentre outros), instituições e atores em função da implementação da política educacional. Foram também adotadas estratégias de negociação, que, segundo a literatura, é característica que fortalece, pela capacidade relacional, a ação de agentes públicos e, por consequência, a provisão de bens públicos. Destaque especial para o modo como a política educacional penetrou no território do Acre, fazendo chegar o serviço público educacional a novos grupos sociais – população rural e indígenas. Conclui-se que, no período em questão, as características da política denotam fortalecimento da capacidade estatal no Acre.

Para verificar a potencialidade de incidência da política sobre a equidade educacional, analisaram-se as entrevistas e dados do Saeb, do Censo Escolar e do Censo Escolar Indígena, considerando dois critérios: 1) ampliação, no período, da igualdade de oportunidades em termos de acesso à escola para grupos que são socialmente excluídos da educação escolar e presença de estratégias de implementação que visam o reconhecimento e o atendimento das especificidades dessas populações; 2) diminuição da diferença de desempenho entre grupos sociais distintos.

No que concerne ao primeiro critério de verificação da equidade, a pesquisa indicou que houve, no Acre, entre 1999 e 2011, ampliação do número de matrícula das populações rurais e indígenas. A pesquisa qualitativa indica a presença de estratégias de implementação baseadas em princípios de justiça equitativos: o governo implementou, no período, ações visando a ampliação das oportunidades educacionais para populações tradicionalmente excluídas do sistema educacional, em termos das condições básicas de infraestrutura das escolas e de acesso à educação básica. Ademais, verificou-se ainda iniciativas voltadas para a valorização da identidade local e para responder às necessidades e especificidades das populações indígenas e rurais, ações compatíveis com o princípio de justiça como reconhecimento, conforme Fraser (2007). A diminuição das desigualdades também é temática relacionada pela literatura à ampliação da capacidade estatal.

Em relação ao segundo critério de verificação da equidade, a análise das diferenças de desempenho dos alunos por meio de tratamento estatístico de dados do Saeb da rede estadual, entre 1999 e 2011, para verificação do peso de situações de origem social sobre o alcance do que o Estado considera ser um desempenho adequado (Crahay, 2000), evidenciou que o gênero passou a pesar menos, indicando ampliação da equidade sob essa ótica. No que concerne à classe social e raça, além de não ter demarcado padrões claros em termos de evolução da equidade, esta pesquisa não detectou peso dessa situação social sobre a aprendizagem dos alunos em nenhum dos dois anos estudados. Essa falta de padrão pode ser explicada pelos dados utilizados do Saeb, no âmbito do qual não são contabilizadas as populações rural e indígena.

Esta pesquisa leva a ponderações sobre alguns aspectos que dificultam a garantia do direito à educação no país. Estudar mais profundamente as estratégias utilizadas por governos estaduais constitui elemento importante para uma compreensão da construção da agenda, formulação e implementação das políticas educacionais e do alcance da capacidade estatal dos entes federados no país. O caso do Acre, nesse sentido, mostrou-se emblemático uma vez que os dados indicam esforço no sentido de ampliar as oportunidades educacionais, respeitando as comunidades locais e atendendo a suas especificidades, e diminuindo desigualdades. Com efeito, pode oferecer pistas do tipo de ação necessária para a melhoria dos indicadores educacionais na região Norte e outros territórios brasileiros. O estudo oferece evidências de que a gestão pedagógica e a precariedade dos processos de gestão e das condições básicas de funcionamento das escolas ainda ocupam parte

relevante da agenda de uma política educacional que objetiva melhorar a capacidade do Estado em oferecer oportunidades educacionais e fortalecer os níveis de equidade no país. E que as ações implementadas nesse quesito são geradoras de tensões.

Este estudo traz ainda indicativos dos desafios que as políticas enfrentam para incidir sobre as práticas escolares, sendo necessárias outras pesquisas no estado, com foco maior sobre a compreensão do que foi consolidado nas escolas. A política acreana apresenta também exemplos relevantes sobre como adotar, na política educacional, estratégias de negociação e ampliação do acesso à educação em áreas remotas, características que, segundo a literatura, fortalecem a capacidade da ação do Estado sobre o território.

Esta pesquisa não se propôs a avaliar a política aqui estudada. Ou seja, não se propôs a julgar as estratégias utilizadas à luz de uma concepção de educação. Buscou, focalizando as estratégias que, segundo os agentes implementadores, foram implementadas para concretizar a política, classificar essas estratégias, situando-as na discussão sobre ampliação de capacidade estatal. Pode ser interessante para discutir rumos de políticas educacionais, dar centralidade aos princípios que a ela deram sustentação e fazer um julgamento com base em uma ou mais concepções de educação presentes nos textos de filosofia da educação.

Referências

- Abrucio, L. F. (2010). Gestão escolar e qualidade da educação: Um estudo sobre dez escolas paulistas. *Estudos & Pesquisas Educacionais*, São Paulo, Fundação Victor Civita, 1, 241-276.
- Ação Educativa et al. (Coord.). (2007) *Indicadores da qualidade na educação* (3. ed.). Ação Educativa.
- Alves, M. T. G., & Franco, C. (2008). A pesquisa em eficácia escolar no Brasil: Evidências sobre o efeito escola e fatores associados à eficácia escolar. In: N. Brooke & J. F. Soares (Orgs.), *Pesquisa em eficácia escolar: Origem e trajetórias* (pp. 482-500). Editora UFMG.
- Alves, T., & Silva, R. M. (2013, Jul./Set.). Estratificação das oportunidades educacionais no Brasil: Contextos e desafios para a oferta de ensino em condições de qualidade para todos. *Educação e Sociedade*, 34(124), 851-879.
- Andrade, M., Franco, C., & Carvalho, J. B. P. (2003, Jan./Jul.). Gênero e desempenho em matemática ao final do ensino médio: Quais as relações. *Estudos em Avaliação Educacional*, 27, 77-95.
- Arretche, M. T. S. (1998). Tendências no estudo sobre avaliação. In: E. M. Rico (Org.). *Avaliação de políticas sociais: Uma questão em debate* (pp. 29-39). Cortez.
- Barbosa, M. L. De O. (2005). A qualidade da escola e as desigualdades raciais no Brasil. In: S. Soares et al. (Org.). *Os mecanismos de discriminação racial nas escolas brasileiras*. Ipea.
- Bardin, L. (1977). *Análise de conteúdo*. Edições 70.
- Brooke, N., & Soares, J. F. (2008) *Pesquisa em eficácia escolar: Origem e trajetórias*. Editora UFMG.
- Cândido da Silva, J. A. (2013). Docência indígena no extremo oeste brasileiro: Uma experiência de formação em andamento. *Reflexão e Ação*, Santa Cruz do Sul, 76-103.
- Castro, J. A. (2009, Out.). Evolução e desigualdade na educação brasileira. *Educação e Sociedade*, Campinas, 30(108), 673-697.
- Crahay, M. (2000). *Poderá a escola ser justa e eficaz? Da igualdade das oportunidades à igualdade dos conhecimentos*. Instituto Piaget.
- Dubet, F. (2008). *O que é uma escola justa? A escola das oportunidades*. Cortez.
- Dubet, F. (2009). Les dilemmes de la justice. In J. C. Derouet & M. C. Derouet-Besson, *Repenser la justice dans le domaine de l'éducation et de la formation* (pp. 29-46). Lyon: Peter Lang.

- Ferraro, A. R. (2009, Set./Dez.). Gênero, raça e escolarização na Bahia e no Rio de Janeiro. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, 39(138), 813-836.
- Fraser, Nancy. (2007, Ago.). Mapeando a imaginação feminista: Da redistribuição ao reconhecimento e à representação. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, 15(2), 291-308.
- Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). (2014). *O enfrentamento da exclusão escolar no Brasil*. Unicef, Campanha Nacional pelo Direito à Educação.
- Gomide A. de A., & Boschi, R. R. (Orgs.). (2016). *Capacidades estatais em países emergentes: O Brasil em perspectiva comparada*. Ipea.
- Gusmão, J. B. de, & Ribeiro, V. M. (2016, Dez.). A política educacional do Acre e os resultados do Ideb. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (Rbep)*, Brasília, 97(247), 472-489.
- Instituto de Políticas Econômicas Aplicadas (IPEA). (2010). PNAD 2009 - Primeiras análises: Situação da educação brasileira - avanços e problemas. *Comunicados IPEA*, 66.
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP). *Sinopses Estatísticas da Educação Básica do Inep de 1999 e 2011*. Recuperado em 18 de dezembro, 2017, de <http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>.
- Lobato, L. V. C. (2009). Dilemas da institucionalização de políticas sociais em vinte anos da Constituição de 1988. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, 14(3) 721-730.
- Locatelli, I, & Andrade, A. C. (2003). O Sistema da Avaliação da Educação Básica: Um estudo sobre o desempenho dos alunos do Acre no Saeb 2001. *Ensaio*, 11(40), 293-331.
- Lotta, G. S. (2008, Jul./Ago.). Agentes de implementação: Um olhar para as políticas públicas. In *Anais, 6º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política* (Vol. 6, pp. 1-23). ABCP.
- Lotta, G. S. (2012). O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: Entre o controle e a discricionariedade. In: C. A. Faria (Org), *Implementação de políticas públicas: Teoria e prática*. Editora PUCMINAS.
- Lotta, G. S. (2014, Jul./Dez.). Agentes de implementação: Uma forma de análise de políticas públicas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, 19(65).
- Louzano, P. (2013, Jul./Dez.). Fracasso escolar: Evolução das oportunidades educacionais de estudantes de diferentes grupos raciais. *Cadernos Cenpec*, nova série, 3(1).
- Neubauer, R., Davis, C., Tartuce, G. L., & Nunes, M. M. R. (2011). Ensino médio no Brasil: Uma análise de melhores práticas e de políticas públicas. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, 92(230), 11-33.
- Observatório do PNE. *Metas do PNE*. Recuperado em 28 de agosto, 2017, de <<http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne>>.
- Palumbo, D. J. (1989). A abordagem de política pública para o desenvolvimento político na América. In: *Política de capacitação dos profissionais da educação* (pp. 35-61). FAE/IRHJP.
- Pereira-Silva, C. (2016). *Vulnerabilidade social nos territórios das grandes cidades, educação e o princípio de justiça como equidade na escola*. (Dissertação de Mestrado em Educação). Universidade Cidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.
- Pinto, J. M. R. (2014, Set.). Federalismo, descentralização e planejamento da educação: Desafios aos municípios. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, 44(153), 624-644.
- Rezende, W., Gusmão, J., & Fonseca, L. (2017). *Equidade educacional no Acre: Os resultados do SAEB entre 1999 e 2011*. Cenpec. [Mimeo]
- Ribeiro, V. M. (2012). *Justiça na escola e regulação institucional em redes de ensino do estado de São Paulo*. (Tese de Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.
- Ribeiro, V. M. (2014, Dez.). Que princípio de justiça para a educação básica? *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, 44(154), 1094-1109.

- Ribeiro, V. M., & Gusmão, J. B. (2011, Set./Dez.). Uma análise de problemas detectados e soluções propostas por comunidades escolares com base no Indique. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, 22(50), 457-470.
- Segatto, C. I., & Abrucio, F. L. (2016). A cooperação em uma federação heterogênea: O regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, 21(65), 411-429.
- Souza, C. (2017). Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 51(1), 27-45.
- Souza, C., & Fontanelli, F. (2020). Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. In: J. Mello et al. *Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: Experiências recentes das políticas de redução das desigualdades* (pp. 45-69). Ipea.

Anexo 1

Cargos/Funções dos Agentes Implementadores Entrevistados

Nº	Cargos/funções
1	Secretário Estadual de Educação (1999 a 2006); governador do estado (2007 a 2011)
2	Coordenadora do Departamento de Ensino Fundamental (1999 a 2002); Secretária-adjunta estadual de Educação (2003 a 2006); Secretária estadual de Educação (2007 a 2010)
3	3a - Professora da rede estadual de ensino do Acre desde 1987 Coordenadora-pedagógica 3b - Professora da rede estadual de ensino do Acre desde 1996 Coordenadora-pedagógica 3c - Professora da rede estadual de ensino do Acre desde 1989 Coordenadora-pedagógica
4	Técnica de Educação Indígena (2001 a 2008) Coordenadora de Educação Indígena (desde 2009)
5	Secretário Estadual de Educação (2010 a abril 2014)
6	Secretário Adjunto de Gestão (1999 a 2006)
7	Professora da rede estadual de ensino do Acre desde 1996 Coordenadora-pedagógica (2008-2011) Diretora de escola (desde 2012)
8	Diretor de Ensino (desde 2003)
9	Coordenadora do Ensino Fundamental 1 (desde 1999)
10	Coordenadora de Educação Rural (desde 1999)
11	Presidente do Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado do Acre (Sinteac) Considerada voz discordante da política estadual
12	Ex coordenador de Ensino Médio da SEE (19 99 – 2007) Diretor de Ensino na Secretaria Municipal de Educação de Rio Branco

Nota: Aqui e donde você tem que inserir informação importante sobre os dados, como a fonte e a significação estadística.

Sobre o Autores

Vanda Mendes Ribeiro

Universidade Cidade de São Paulo (Unicid)

vandaribeiro2@gmail.com

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-2275-7122>

Professora e Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Cidade de São Paulo (Unicid) e professora do Mestrado em Formação de Gestores Educacionais, também da Unicid, doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP) e mestre em Sociologia pela Unicamp.

Joana Buarque de Gusmão

Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec)

joanabg@uol.com.br

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-5111-7490>

Mestre em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP) e bacharel em Ciências Sociais pela mesma Universidade. Atua em projetos e pesquisas na área de educação desde 2002. Desde 2013 é pesquisadora da Coordenação de Desenvolvimento de Pesquisas do Cenpec, sendo que a partir de 2016 passou a ser líder de projetos da área, responsável pela gestão das pesquisas e sua disseminação.

Wagner Silveira Rezende

Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação/UFJF e Faculdade de Direito da UFJF.

wagner.rezende@ufjf.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1617-282X>

Doutor em Ciências Sociais e em Educação pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Professor de Sociologia do Direito da UFJF e pesquisador do CAEd/UFJF.

Sofia Lerche Vieira

Faculdade de Educação da Universidade Estadual do Ceará (UECE)

sofialerche@gmail.com.br

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0271-6876>

Professora do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Estadual do Ceará (UECE), bolsista de Produtividade do CNPq, doutora em Educação pela Universidade Pontifícia Católica de São Paulo (PUC-SP).

archivos analíticos de políticas educativas

Volume 28 Número 145

5 de outubro 2020

ISSN 1068-2341



Los/as lectores/as pueden copiar, mostrar, distribuir, y adaptar este artículo, siempre y cuando se de crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, los cambios se identifican y la misma licencia se aplica al trabajo derivada. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>. Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. La sección en español para Sud América de AAPE/EPAA es publicada por el *Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University* y la *Universidad de San Andrés* de Argentina. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), PubMed, QUALIS A1 (Brazil), Redalyc, SCImago Journal Rank, SCOPUS, SOCOLAR (China).

Por errores y sugerencias contacte a Fischman@asu.edu

Síguenos en EPAA's Facebook comunidad at <https://www.facebook.com/EPAAAPE> y en Twitter feed @epaa_aape.

arquivos analíticos de políticas educativas conselho editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editoras Coordenadoras: **Marcia Pletsch, Sandra Regina Sales** (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)

Editores Associadas: **Andréa Barbosa Gouveia** (Universidade Federal do Paraná), **Kaizo Iwakami Beltrao**, (EBAPE/FGVI), **Sheizi Calheira de Freitas** (Federal University of Bahia), **Maria Margarida Machado**, (Federal University of Goiás / Universidade Federal de Goiás), **Gilberto José Miranda**, (Universidade Federal de Uberlândia)

Almerindo Afonso

Universidade do Minho
Portugal

Alexandre Fernandez Vaz

Universidade Federal de Santa
Catarina, Brasil

José Augusto Pacheco

Universidade do Minho, Portugal

Rosanna Maria Barros Sá

Universidade do Algarve
Portugal

Regina Célia Linhares Hostins

Universidade do Vale do Itajaí,
Brasil

Jane Paiva

Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Maria Helena Bonilla

Universidade Federal da Bahia
Brasil

Alfredo Macedo Gomes

Universidade Federal de Pernambuco
Brasil

Paulo Alberto Santos Vieira

Universidade do Estado de Mato
Grosso, Brasil

Rosa Maria Bueno Fischer

Universidade Federal do Rio Grande
do Sul, Brasil

Jefferson Mainardes

Universidade Estadual de Ponta
Grossa, Brasil

Fabiany de Cássia Tavares Silva

Universidade Federal do Mato
Grosso do Sul, Brasil

Alice Casimiro Lopes

Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Jader Janer Moreira Lopes

Universidade Federal Fluminense e
Universidade Federal de Juiz de Fora,
Brasil

António Teodoro

Universidade Lusófona
Portugal

Suzana Feldens Schwertner

Centro Universitário Univates
Brasil

Debora Nunes

Universidade Federal do Rio Grande
do Norte, Brasil

Lílian do Valle

Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Geovana Mendonça Lunardi

Mendes Universidade do Estado de
Santa Catarina

Alda Junqueira Marin

Pontifícia Universidade Católica de
São Paulo, Brasil

Alfredo Veiga-Neto

Universidade Federal do Rio Grande
do Sul, Brasil

Flávia Miller Naethe Motta

Universidade Federal Rural do Rio de
Janeiro, Brasil

Dalila Andrade Oliveira

Universidade Federal de Minas
Gerais, Brasil

archivos analíticos de políticas educativas consejo editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Coordinador (Español / Latinoamérica): **Ignacio Barrenechea, Axel Rivas** (Universidad de San Andrés)

Editor Coordinador (Español / Norteamérica): **Armando Alcántara Santuario** (Universidad Nacional Autónoma de México)

Editor Coordinador (Español / España): **Antonio Luzon** (Universidad de Granada)

Editores Asociados: **Felicitas Acosta** (Universidad Nacional de General Sarmiento), **Jason Beech** (Universidad de San Andrés), **Angelica Buendia**, (Metropolitan Autonomous University), **Alejandra Falabella** (Universidad Alberto Hurtado, Chile), **Veronica Gottau** (Universidad Torcuato Di Tella), **Carolina Guzmán-Valenzuela** (Universidad de Chile), **Cesar Lorenzo Rodriguez Uribe** (Universidad Marista de Guadalajara)

María Teresa Martín Palomo (University of Almería), **María Fernández Mellizo-Soto** (Universidad Complutense de Madrid), **Tiburcio Moreno** (Autonomous Metropolitan University-Cuajimalpa Unit), **José Luis Ramírez**, (Universidad de Sonora), **Maria Veronica Santelices** (Pontificia Universidad Católica de Chile)

Claudio Almonacid

Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Chile

Miguel Ángel Arias Ortega

Universidad Autónoma de la Ciudad de México

Xavier Besalú Costa

Universitat de Girona, España

Xavier Bonal Sarro Universidad Autónoma de Barcelona, España

Antonio Bolívar Boitia

Universidad de Granada, España

José Joaquín Brunner Universidad Diego Portales, Chile

Damián Canales Sánchez

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México

Gabriela de la Cruz Flores

Universidad Nacional Autónoma de México

Marco Antonio Delgado Fuentes

Universidad Iberoamericana, México

Inés Dussel, DIE-CINVESTAV, México

Pedro Flores Crespo Universidad Iberoamericana, México

Ana María García de Fanelli

Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) CONICET, Argentina

Juan Carlos González Faraco

Universidad de Huelva, España

María Clemente Linuesa

Universidad de Salamanca, España

Jaume Martínez Bonafé

Universitat de València, España

Alejandro Márquez Jiménez

Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México

María Guadalupe Olivier Tellez,

Universidad Pedagógica Nacional, México

Miguel Pereyra Universidad de

Granada, España

Mónica Pini Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Omar Orlando Pulido Chaves

Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP)

José Ignacio Rivas Flores

Universidad de Málaga, España

Miriam Rodríguez Vargas

Universidad Autónoma de Tamaulipas, México

José Gregorio Rodríguez

Universidad Nacional de Colombia, Colombia

Mario Rueda Beltrán Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México

José Luis San Fabián Maroto

Universidad de Oviedo, España

Jurjo Torres Santomé, Universidad de la Coruña, España

Yengny Marisol Silva Laya

Universidad Iberoamericana, México

Ernesto Treviño Ronzón

Universidad Veracruzana, México

Ernesto Treviño Villarreal

Universidad Diego Portales Santiago, Chile

Antoni Verger Planells

Universidad Autónoma de Barcelona, España

Catalina Wainerman

Universidad de San Andrés, Argentina

Juan Carlos Yáñez Velazco

Universidad de Colima, México

education policy analysis archives
editorial board

Lead Editor: **Audrey Amrein-Beardsley** (Arizona State University)

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Associate Editors: **Melanie Bertrand, David Carlson, Lauren Harris, Danah Henriksen, Eugene Judson, Mirka Koro-Ljungberg, Daniel Liou, Scott Marley, Molly Ott, Iveta Silova** (Arizona State University)

Madelaine Adelman Arizona State University

Cristina Alfaro
San Diego State University

Gary Anderson
New York University

Michael W. Apple
University of Wisconsin, Madison

Jeff Bale University of Toronto, Canada

Aaron Benavot SUNY Albany

David C. Berliner
Arizona State University

Henry Braun Boston College

Casey Cobb
University of Connecticut

Arnold Danzig
San Jose State University

Linda Darling-Hammond
Stanford University

Elizabeth H. DeBray
University of Georgia

David E. DeMatthews
University of Texas at Austin

Chad d'Entremont Rennie Center for Education Research & Policy

John Diamond
University of Wisconsin, Madison

Matthew Di Carlo
Albert Shanker Institute

Sherman Dorn
Arizona State University

Michael J. Dumas
University of California, Berkeley

Kathy Escamilla
University of Colorado, Boulder

Yariv Feniger Ben-Gurion University of the Negev

Melissa Lynn Freeman
Adams State College

Rachael Gabriel
University of Connecticut

Amy Garrett Dikkers University of North Carolina, Wilmington

Gene V Glass
Arizona State University

Ronald Glass University of California, Santa Cruz

Jacob P. K. Gross
University of Louisville

Eric M. Haas WestEd

Julian Vasquez Heilig California State University, Sacramento

Kimberly Kappler Hewitt
University of North Carolina

Greensboro

Aimee Howley Ohio University

Steve Klees University of Maryland

Jaekyung Lee SUNY Buffalo

Jessica Nina Lester
Indiana University

Amanda E. Lewis University of Illinois, Chicago

Chad R. Lochmiller Indiana University

Christopher Lubienski Indiana University

Sarah Lubienski Indiana University

William J. Mathis
University of Colorado, Boulder

Michele S. Moses
University of Colorado, Boulder

Julianne Moss
Deakin University, Australia

Sharon Nichols
University of Texas, San Antonio

Eric Parsons
University of Missouri-Columbia

Amanda U. Potterton
University of Kentucky

Susan L. Robertson
Bristol University

Gloria M. Rodriguez
University of California, Davis

R. Anthony Rolle
University of Houston

A. G. Rud
Washington State University

Patricia Sánchez University of Texas, San Antonio

Janelle Scott University of California, Berkeley

Jack Schneider University of Massachusetts Lowell

Noah Sobe Loyola University

Nelly P. Stromquist
University of Maryland

Benjamin Superfine
University of Illinois, Chicago

Adai Tefera
Virginia Commonwealth University

A. Chris Torres
Michigan State University

Tina Trujillo
University of California, Berkeley

Federico R. Waitoller
University of Illinois, Chicago

Larisa Warhol
University of Connecticut

John Weathers University of Colorado, Colorado Springs

Kevin Welner
University of Colorado, Boulder

Terrence G. Wiley
Center for Applied Linguistics

John Willinsky
Stanford University

Jennifer R. Wolgemuth
University of South Florida

Kyo Yamashiro
Claremont Graduate University

Miri Yemini
Tel Aviv University, Israel