

A política educacional do Acre e os resultados do Ideb

Joana Buarque de Gusmão^{I, II}

Vanda Mendes Ribeiro^{III, IV}

<http://dx.doi.org/10.1590/S2176-6681/277933612>

Resumo

Apresenta resultados preliminares de pesquisa que investiga se as políticas educacionais do Acre explicam o crescimento do estado no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e se houve ampliação da equidade na rede de ensino. Compartilham-se aqui a descrição e a análise de parte das informações coletadas sobre a política educacional acreana. Os achados indicam a chegada de novos atores ao poder, que formularam políticas após diagnóstico e análise de testes padronizados. Depoimentos denotam que tais políticas são fruto de estratégia de planejamento, além de terem inserido a escola e a aprendizagem no centro de ações de valorização do professor, melhoria da infraestrutura das escolas, respeito à identidade acreana e fortalecimento da cooperação entre estado e municípios.

Palavras-chave: política educacional; qualidade da educação; Ideb.

^I Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec), São Paulo, São Paulo, Brasil. *E-mail*: <joanabg@uol.com.br>; <<http://orcid.org/0000-0002-5111-7490>>.

^{II} Mestre em Educação pela Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, São Paulo, Brasil.

^{III} Universidade Cidade de São Paulo (Unicid), São Paulo, São Paulo, Brasil. *E-mail*: <vanda.ribeiro@cenpec.org.br>; <<http://orcid.org/0000-0002-2275-7122>>.

^{IV} Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, São Paulo, Brasil.

Abstract

The educational policy of Acre state and IDEB results

This paper presents preliminary results of a research that investigates whether Acre educational policies explain the growth of the state at the Basic Education Development Index (Ideb) and whether there was an increased equity in the school network. A description and analysis of part of the information collected on Acre educational policy are presented. The findings indicate the entrance of new players in the administration, who have formulated policies after making a diagnosis and analysis of standardized tests. Testimonials denote that such policies are the outcome of planning strategies, and have included the school and learning in the center of the actions that value the teacher, improvement of schools infrastructure, respect for Acrean identity and strengthening of the cooperation between state and municipalities.

Keywords: educational policy; quality of education; Ideb.

Apresentação

Este artigo apresenta parte dos resultados de estudo acerca da política educacional do Acre. O estudo integra pesquisa¹ iniciada em 2014, que teve como objetivo descrever e analisar as políticas educacionais implementadas no Acre, perscrutando sua relação com resultados alcançados em termos de qualidade da educação e equidade. A primeira seção do texto traz o referencial teórico e a metodologia; a segunda traça uma caracterização socioeconômica do Acre; e a terceira apresenta descrição e análise de parte das informações coletadas acerca da política educacional. Por fim, resumem-se os achados. Futuramente, serão investigados os níveis de equidade nesse estado e o peso de aspectos das políticas em resultados concernentes à qualidade e à equidade.

Referencial teórico e metodologia

Para Gusmão (2013a), a noção de qualidade na educação é polissêmica e histórica. Em pesquisa desenvolvida com atores sociais atuantes no campo educacional brasileiro no Estado, na sociedade civil e em organismos multilaterais, a autora identificou a vigência de duas principais concepções de qualidade (Gusmão, 2013b). Uma a concebe como desempenho dos estudantes, especialmente aquele medido pelos resultados de testes em larga escala. A segunda amplia o foco a processos, condições gerais de ensino e aprendizado em uma perspectiva mais ampla. Ambas reconhecem a importância da avaliação externa, no entanto, as discordâncias surgem no reconhecimento ou não dos resultados dos testes e índices enquanto indicadores de qualidade da educação.

¹ O título da pesquisa é "Equidade e políticas de melhoria da qualidade da educação: os casos do Acre e Ceará".

Desde seu lançamento pelo governo federal em 2007, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)² ocupa papel central no debate sobre qualidade na educação no Brasil. Sua principal característica é o fato de agregar em um indicador taxas de aprovação escolar e resultado do desempenho de alunos em testes em larga escala. O índice é usado para orientar políticas educacionais em estados e municípios (Sousa, 2009).

Ainda que se reconheçam as limitações do Ideb,³ a pesquisa que orienta este artigo utiliza o índice como o indicador de qualidade da educação atualmente disponível no Brasil. Segundo Crahay (2000), medidas de desempenho de alunos advindas de testes em larga escala configuram um meio de verificar o alcance da equidade num sistema educacional – um dos objetivos da pesquisa. Ribeiro (2012, 2014), em estudo com base nas ideias de Rawls (2003), Dubet (2009) e Crahay (2000), propõe que resultados de testes em larga escala não deveriam servir apenas para a produção de médias, mas ser utilizados junto com indicadores socioeconômicos, para descortinar as desigualdades escolares e suas causas.

O conceito de equidade que baliza a pesquisa é também referenciado em Rawls (2003), Crahay (2000), Dubet (2009) e Ribeiro (2012): em sistemas mais justos de educação básica, a política educacional deveria ser capaz de levar alunos, escolas, localidades ou territórios com menor nível socioeconômico a níveis adequados de desempenho escolar. Essa situação implicaria, necessariamente, a correção da tendência de impacto da desigualdade social no desempenho educacional dos alunos, já confirmada por várias pesquisas desde o Relatório de Coleman (Brooke; Soares, 2008).

O conceito de políticas educacionais utilizado foi formulado por Ribeiro (2012, p. 140), com base em Palumbo (1989) e Santos (1979): “o conjunto de decisões políticas e diretrizes gerais que têm por objetivo guiar os agentes envolvidos no alcance das finalidades educacionais”. Para a autora, à luz de Santos (1979) e de Dubet (2009), essas decisões e diretrizes não são implementadas no vácuo: são condicionadas por conflitos, interesses, recursos humanos e financeiros.

A investigação da política educacional implantada no Acre tem como base Arretche (1998) e Palumbo (1989). Arretche entende 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 (1998, p. 30).

Para Palumbo (1989), as políticas públicas apresentam um caráter fluido, o que dificulta delimitá-las em um objeto de estudo. Por isso, elas precisam ser apreendidas por meio de seus processos constitutivos, relacionados à entrada na agenda, formulação, implementação e avaliação.

Seguindo a metodologia adotada na Pesquisa Ideb⁴ e em Ribeiro (2012)⁵, para apreender características das políticas educacionais de municípios, ambas baseadas em Palumbo (1989), foi construído um quadro composto por macroprocessos, denominados dimensões; processos intermediários, identificados como aspectos; e indicadores, utilizados para apreender os

² O Ideb, expresso numa escala de 0 a 10, é calculado bianualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), para os anos iniciais (1º ao 5º ano) e anos finais (6º ao 9º) do ensino fundamental e para o ensino médio, mediante o desempenho dos alunos em Língua Portuguesa e Matemática na Prova Brasil e as taxas de aprovação.

³ As principais limitações do Ideb vêm sendo indicadas por uma ampla literatura. Entre essas limitações, destaca-se avaliar apenas dimensões reduzidas dos objetivos educacionais, bem como não levar em conta o valor agregado pela escola. Para análises das restrições do Ideb como medida de avaliação da qualidade, ver, por exemplo, Soares (2011) e Oliveira (2010).

⁴ A Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (Feusp), em parceria com a Faculdade de Educação da Universidade Federal de Grande Dourados e com a Universidade Estadual do Ceará, realizou, entre 2009 e 2010, a Pesquisa Ideb (Pesquisa Bons Desempenhos no Ideb: estudo exploratório de fatores explicativos), com o objetivo de identificar políticas educacionais que explicassem o bom desempenho de redes municipais no Ideb entre 2005 e 2007.

⁵ A tese de Vanda Mendes Ribeiro, defendida em 2012, contou com o acúmulo metodológico da Pesquisa Ideb e buscou compreender políticas de redes mais justas, ou seja, mais equitativas (Ribeiro, 2012).

aspectos (Quadro 1). Todos são compreendidos como componentes da política educacional. As dimensões propostas foram: entrada na agenda política, formulação, implementação e avaliação. Os aspectos e indicadores são essencialmente características gerais de políticas públicas educacionais, comumente presentes, tais como formação de professores e definições curriculares.

Quadro 1 – Dimensões, Aspectos e Indicadores para Apreensão da Política Educacional do Acre

(continua)

Dimensões	Aspectos	Indicadores
ENTRADA NA AGENDA	Definição da agenda política	Motivos da entrada da política em cena. Atores envolvidos no processo de agendamento da política.
FORMULAÇÃO DA POLÍTICA	Influências na formulação da política educacional do estado	Fatores que influenciaram nas decisões tomadas.
	Características da formulação da política	Processo e atores participantes.
	Características da política desenhada	Prioridades adotadas. Relação da política formulada com o contexto do estado.
IMPLEMENTAÇÃO	Parcerias	Estabelecimento de parcerias para implementação da política.
	Regime de colaboração	Implantação/aprimoramento de regime de colaboração.
	Arranjo organizacional	Organização da Secretaria de Educação. Organização dos órgãos regionais de educação. Arranjo da equipe de gestão escolar. Organização da rede de ensino.
	Medidas relativas à cobertura/atendimento do ensino fundamental	Ações de aumento do acesso ao ensino fundamental.
	Infraestrutura escolar	Ações de melhoria na infraestrutura escolar.
	Apoio à gestão escolar	Apoio (mecanismos, instrumentos, capacitação) à gestão administrativo-financeira. Apoio (mecanismos, instrumentos, capacitação) à análise de dados e indicadores. Apoio (mecanismos, instrumentos, capacitação) ao planejamento escolar.
	Currículo	Definições curriculares. Estratégias para implementação do currículo.
Apoio e acompanhamento de municípios e escolas	Mecanismos e instrumentos de apoio e acompanhamento ao ensino e aprendizagem. Relação entre avaliação e acompanhamento do ensino e aprendizagem. Relação entre avaliação, acompanhamento do ensino e aprendizagem e currículo.	

(conclusão)

Dimensões	Aspectos	Indicadores
IMPLEMENTAÇÃO	Valorização e formação dos profissionais da educação	Medidas relacionadas à formação inicial. Desenho do plano de cargos e salários. Alocação de professores. Desenho da formação continuada de professores, coordenadores pedagógicos e diretores. Relação entre formação continuada e currículo. Interlocução com sindicatos de professores.
	Responsabilização	Existência de política de bonificação e premiação.
	Financiamento	Investimento na educação. Controle e transparência no uso dos recursos.
	Participação da sociedade	Relação com os conselhos municipais de educação e conselhos escolares. Relação com as famílias.
	Políticas específicas por níveis ou modalidades	Política de educação na zona rural. Política de educação indígena. Política de educação inclusiva.
	Indução na melhoria das condições de atendimento da educação infantil	Ampliação do atendimento.
	Integração da política de educação escolar com outras áreas de governo	Existência de ações conjuntas com outras secretarias.
	Estabilidade da política	Continuidade/descontinuidade da política inicialmente formulada.
AVALIAÇÃO	Avaliações efetivadas	Existência de processos de avaliação, reflexão e atualização do desenho da política. Estruturação, usos e finalidades da avaliação externa e da avaliação da aprendizagem. Existência de avaliação institucional. Existência de orientação para avaliação dos alunos pelo professor e pela escola.

Fonte: Elaboração própria com base em USP; UFGD; UESCE (2009) e Ribeiro (2012).

Palumbo (1989) faz referência às diversas agências e funcionários governamentais envolvidos ao longo dos processos de decisão, formulação e implementação da política. Considerando tal apontamento, definiu-se como estratégia principal de coleta de dados a realização de entrevistas com gestores, técnicos e professores vinculados à Secretaria Estadual de Educação e a escolas.

As entrevistas foram feitas com base em roteiros semiestruturados elaborados a partir do Quadro 1. Observe-se que as entrevistas são um ato de comunicação e ocorrem em meio a interesses. Isso pode levar a descrições enviesadas, razão pela qual se fez uso da estratégia de cruzamento de informações, conforme orientação de Ludke e André (1988). As entrevistas ocorreram em Brasília e em Rio Branco entre abril e junho de 2014. Os entrevistados – 12 ao todo – foram selecionados segundo o

seguinte critério: pessoas relevantes nas dimensões de entrada na agenda, formulação, implementação e avaliação da política educacional do estado, incluindo professores e gestores escolares. As indicações dos nomes de entrevistados foram dadas por responsáveis pela política na Secretaria Estadual de Educação e também por uma professora da Universidade Federal do Acre (Ufac), pesquisadora das políticas educacionais do estado.

Devido à informação de que o marco para a entrada na atual política foi a chegada ao poder da coligação Frente Popular⁶, foram investigados aspectos das políticas educacionais da Secretaria Estadual de Educação de 1999 até o momento de realização das entrevistas. O Quadro 2 indica o período dessas gestões com seus respectivos secretários de educação.

Quadro 2 – Gestões dos Secretários Estaduais de Educação do Estado do Acre

Governador	Secretário de Educação
Jorge Viana (1999-2002) – PT	Binho Marques – PT
Jorge Viana (2003-2006) – PT	Binho Marques – PT
Arnóbio (Binho) Marques (2007-2010) – PT	Maria Corrêa – sem informação sobre partido
Sebastião (Tião) Viana (2011-2014)* – PT	Daniel Zen (janeiro 2011 a março 2014) – PT Marco A. Brandão Lopes (abril a dezembro 2014) – sem informação sobre partido

Fonte: Elaboração própria.

* Tião Viana foi reeleito em 2014

À luz da metodologia descrita, o trabalho de sistematização dos depoimentos concedidos consistiu na leitura das entrevistas e categorização do tema tratado de acordo com o quadro de análise (Quadro 1).

As entrevistas foram gravadas e transcritas. A sistematização dos depoimentos concedidos ocorreu de acordo com a metodologia de análise de conteúdo (Franco, 2005; Bardin, 1977), que permite a interpretação e a análise de discursos, sejam orais ou escritos. A metodologia consiste na elaboração das categorias de análise para enquadrar as unidades de registro do discurso. Há as categorias criadas a *priori*, que são predeterminadas em função da busca às respostas para as perguntas de pesquisa, e as não definidas a *priori*, que não são identificadas previamente e emergem no discurso.

À luz da metodologia descrita, o trabalho de sistematização dos depoimentos concedidos consistiu na leitura das entrevistas e na categorização do tema tratado de acordo com o Quadro 1. Foi criado um novo indicador para viabilizar a categorização de trechos de entrevistas que não podiam ser categorizados nos indicadores previstos.

Para preservar as identidades dos entrevistados, seus nomes não são mencionados neste artigo.

⁶ A Frente Popular do Acre é composta por 16 partidos: PT, PP, PRB, PDT, PTN, PR, PSDC, PHS, PTC, PSB, PV, PRP, PCB, PTB, PSTU e PdoB.

Caracterização socioeconômica e educacional do Acre

Localizado na região Norte, o Acre foi alçado a estado em 1962, quando deixou de ser território federal. Segundo o IBGE (2015a), o estado possui 790.101 habitantes em uma área de 164.123,040 km², o que o torna um dos estados menos populosos e com menor densidade geográfica do País (4,47 habitantes por km²).⁷ A capital, Rio Branco, concentra quase a metade da população acreana (363.928 habitantes). Situado na Amazônia Legal, o estado tem 22 municípios, muitos dos quais ocupam áreas de floresta: o Acre mantém 87% de sua cobertura florestal original (WWF, 2013). Existem 13 povos indígenas e 36 terras indígenas em território acreano (Brasil. ISA, 2014). Os principais rios que cortam o estado são paralelos (Figura 1), o que dificulta o transporte interestadual e contribui para a dificuldade de acesso a regiões do estado, especialmente a oeste.

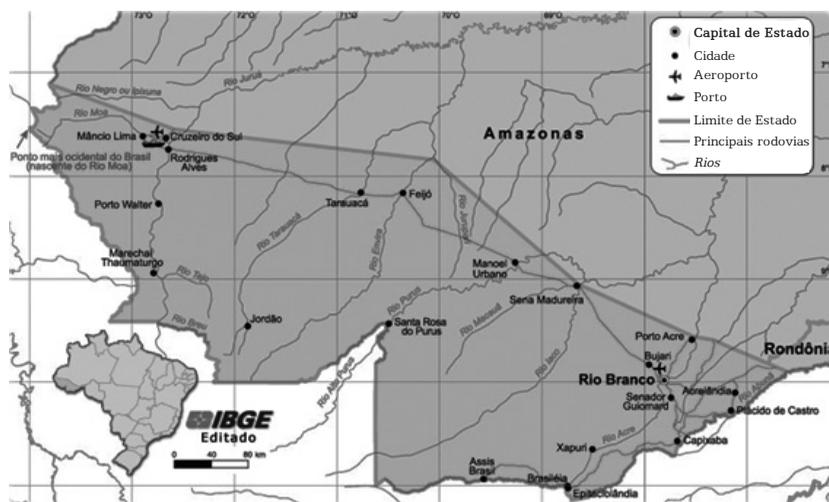


Figura 1 – Mapa do Acre

Fonte: Guia Geográfico (2016)

O Norte e, em especial, o Acre se diferenciam do restante do País em relação ao percentual de população rural. Em 2013, o Acre tinha 28,8% de população rural, enquanto o Norte tinha 25,4% e o Brasil, 15,2%. No Norte, quase 7% da população rural total é indígena, ou seja, a maioria da população rural não é indígena (IBGE, 2015d).

O Norte, assim como o Nordeste, apresenta, historicamente, indicadores socioeconômicos e educacionais mais baixos que as demais regiões do País, o que as identifica como as duas regiões brasileiras mais vulneráveis socioeconomicamente. Conforme pode ser visto no Gráfico 1, a renda do Acre, apesar de maior até 2012, aproximou-se da renda do Norte em 2013. Na série histórica, ambas eram menores que a média do País. (IBGE, 2015c).

⁷ O Acre ocupa a 25ª posição no ranking populacional do país e a 23ª no de densidade demográfica (IBGE, 2015b).

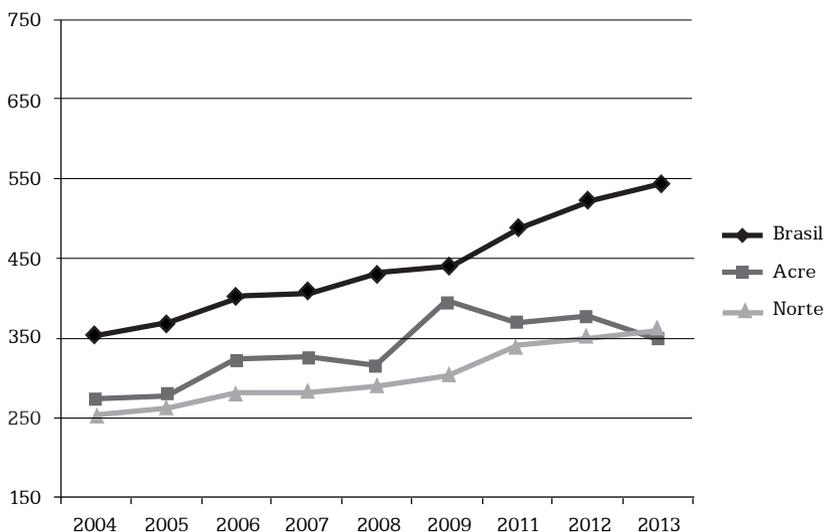


Gráfico 1 – Valor do Rendimento Médio Mensal de Pessoas de 10 Anos ou mais de Idade, Deflacionado pelo INPC – Brasil (INPC Total); Norte e Acre (INPC da Região Metropolitana de Belém)

Fonte: IBGE (2015c)

Tanto o Acre quanto o Norte têm acompanhado a trajetória brasileira de redução do percentual de pobres, porém, ainda estão distantes das demais regiões, com exceção do Nordeste, de que se aproxima (Brasil. Ipea, 2015):

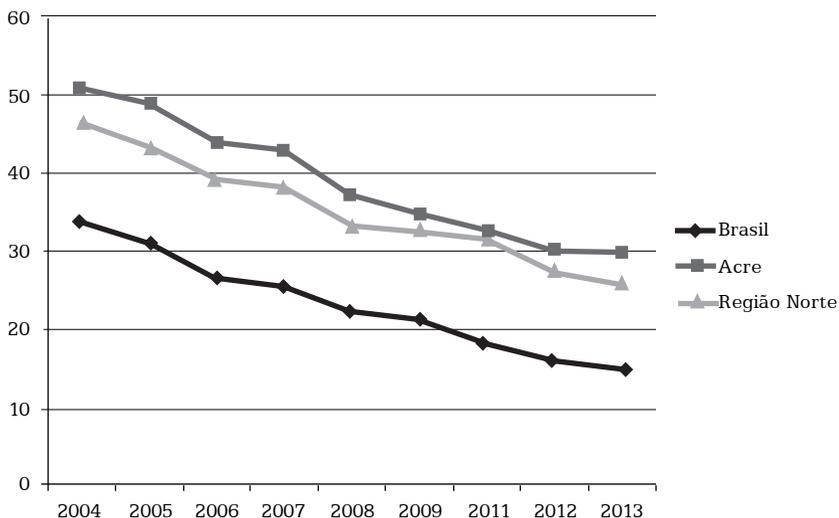


Gráfico 2 – Percentual de Pobres no Acre, na Região Norte e no Brasil

Fonte: Brasil. Ipea (2015).

Castro (2009), em análise da evolução de indicadores educacionais no Brasil a partir da década de 1990, evidenciou que, apesar da melhoria detectada, desigualdades regionais permanecem, com desvantagem para o

Norte e para o Nordeste. A literatura educacional mostra forte correlação entre indicadores educacionais e socioeconômicos (Brooke; Soares, 2008). Assim, tendo o Acre renda apenas ligeiramente superior ao Norte e bem abaixo do País, é possível supor que o mesmo padrão se manifestasse em seus indicadores educacionais. No entanto, isso não ocorre com o Ideb. Em 2013, nos anos iniciais do ensino fundamental, contabilizando apenas as redes públicas, o índice do estado era 5,0, portanto, 0,7 ponto acima do nortista (Ideb 4,3) e 0,1 acima do brasileiro (Ideb 4,9). Nos anos finais, a diferença também estava presente: no Acre, o Ideb era 4,3, mantendo os 0,7 ponto acima do nortista (Ideb 3,6) e 0,3 acima do brasileiro (Ideb 4,0). Os dados estão disponíveis nos Gráficos 3 e 4.

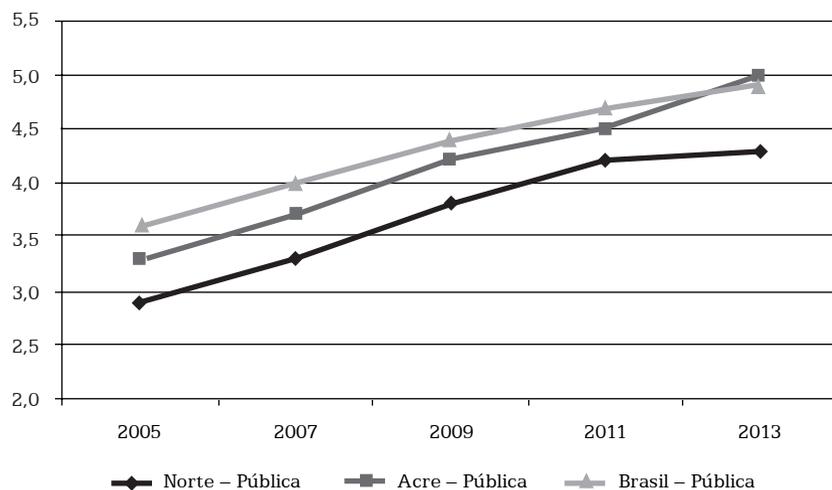


Gráfico 3 – Ideb dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental

Fonte: Brasil. Inep (2015).

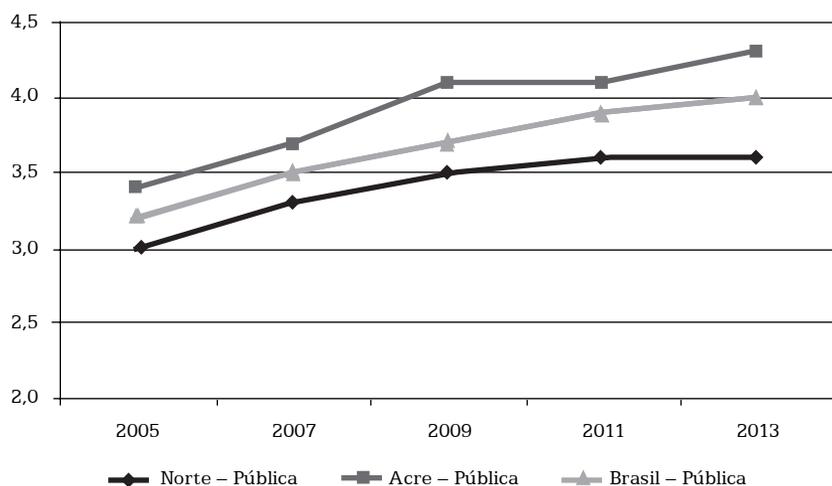


Gráfico 4 – Ideb dos Anos Finais do Ensino Fundamental

Fonte: Brasil. Inep (2015).

Entre 2005 e 2013 (Inep, 2015), o Ideb acreano dos anos iniciais do ensino fundamental cresceu mais que o da região e o do País – 52%, 48% e 36%, respectivamente. Nos anos finais, o estado exibiu um crescimento de 27%, ao passo que a região Norte cresceu 20% e o Brasil, 25%. De acordo com os dados do Gráfico 1, entre 2004 e 2013, o rendimento real do Acre cresceu 27%, resultado bem abaixo do Norte (41%) e do Brasil (54%). Esse cenário foi o que motivou a realização da pesquisa da qual este artigo é um dos resultados. Considerando, portanto, que os indicadores educacionais do Norte tendem a ser inferiores aos de outras regiões do País, como Sul e Sudeste, reforçando desigualdades regionais, e que há correlação entre indicadores educacionais e nível socioeconômico da população, diante da evidência de melhoria do Ideb no Acre – que apresenta padrão superior ao do País, embora o estado tenha nível socioeconômico bem inferior – a pesquisa tem por hipótese que os resultados alcançados pelo Ideb no Acre sejam advindos da política educacional adotada nesse estado.

Descrição e análise da política educacional acreana: sua entrada na agenda e formulação

Esta parte do texto compartilha a descrição e a análise da política educacional acreana em duas dimensões estabelecidas no Quadro 1: entrada da política na agenda (definição da agenda) e formulação da política educacional (influências na formulação da política, processo de formulação e atores envolvidos e característica do desenho da política).

No que tange à primeira dimensão de análise – entrada na agenda política –, o entrevistado 1 afirma que, em 1982, quando do período de transição da ditadura militar para a democracia, foram eleitos candidatos de oposição ao regime ditatorial, tanto para o governo do estado quanto para a Assembleia Legislativa e prefeituras. Segundo ele, a democratização e os novos governos eleitos significaram um momento de arejamento do Estado. Esse momento durou até 1986, quando forças vinculadas à ditadura militar ganharam novamente o poder. Para o entrevistado, esse período gerou a desestruturação do estado. A Frente Popular do Acre, que chegou ao poder em 1999, teria sido constituída nesse contexto.

Conforme os entrevistados 2 e 3 (ambos ex-secretários de Educação), a educação no Acre estava em estado de calamidade em 1999. Havia um número considerável de professores sem formação em nível superior, salários atrasados, falta de conhecimento e de acompanhamento das escolas da rede e infraestrutura inadequada. Um dos entrevistados mencionou os baixos patamares dos resultados do Acre no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) como um dos legados recebidos da gestão anterior, o que também pode ser considerado um dos motivos da entrada em cena da nova política educacional.

De acordo com o entrevistado 3, os baixos resultados do Acre no Saeb – o estado ocupava um dos últimos lugares do País na avaliação realizada em 1999 – influenciaram as decisões tomadas. O fato foi usado como mobilizador

da equipe da Secretaria de Educação. A experiência do gestor que assumiu a Secretaria foi apontada pelas entrevistadas 3 e 4 como fator relevante para as decisões. O referido gestor tinha experiência na rede municipal e na militância política pela melhoria de condições de vida dos seringueiros.

Na segunda dimensão de análise – formulação da política educacional –, o entrevistado 2 relata que, nas gestões em que atuou, trabalhou-se com planejamento estratégico situacional à luz de Carlos Matus.⁸ Segundo o entrevistado, no processo de planejamento foi definido que a escola deveria ocupar o centro do sistema educacional, o que suscitou a identificação de quatro grandes linhas de ação.

- Garantir qualidade na educação básica: capacitar e valorizar os profissionais da Secretaria de Estado de Educação (SEE); combater o fracasso escolar; monitorar e avaliar o desempenho de alunos e escolas.
- Assegurar condições mínimas de funcionamento das escolas: transferir recursos financeiros e materiais às escolas estaduais; adequar, equipar e mobilizar os prédios escolares em relação aos padrões mínimos; assegurar aos professores da rede estadual acesso aos bens culturais, didáticos e tecnológicos.
- Modernizar a gestão educacional: aperfeiçoar a gestão da escola; desenvolver parcerias com municípios, instituições de ensino e terceiro setor; aperfeiçoar a gestão na SEE.
- Democratizar o acesso e a permanência no ensino público e gratuito: ampliar o acesso da população à educação básica; assegurar programas compensatórios para os alunos do ensino público; ampliar as oportunidades de educação profissional em parceria com outras instituições.

O entrevistado 2 relatou que no processo de planejamento estratégico foi elaborado um plano simples, que colaborou para que as pessoas o compreendessem, em especial sua missão (fortalecer a escola para garantir acesso, permanência e sucesso dos alunos) e os quatro objetivos estratégicos mencionados. Informou que o processo de planejamento estratégico possibilitou à Secretaria ter um foco e, assim, adotar critérios para deliberar sobre projetos para a Secretaria e as escolas.

A partir do plano elaborado pela equipe de governo, o entrevistado afirmou que a Secretaria apresentou e discutiu a proposta com as comunidades escolares. Relatou que as escolas foram organizadas por regionais para discussão da proposta da Secretaria. Segundo ele, essa ação colaborou para que o governo ganhasse legitimidade.

Os fóruns tinham como pauta a discussão da proposta levada pelo governo do estado. Os participantes podiam fazer outras propostas, entretanto, o entrevistado ressalta que a decisão final era dele, que, enquanto secretário de Educação, tinha uma responsabilidade que não podia ser transferida.

⁸ Carlos Matus é criador do método de planejamento denominado Planejamento Estratégico Situacional.

Essa forma de organização para discussão do plano foi confirmada pelo entrevistado 5. De acordo com ele, primeiramente, os fóruns eram realizados nas escolas, com a participação de professores, funcionários e alunos (principalmente os de ensino médio). A partir da discussão de um documento base, as propostas do governo iam sendo aprovadas ou não e novas propostas eram feitas. Em seguida, com a eleição de delegados, relata que foi realizada Conferência Estadual de Educação em Rio Branco, marcada por um processo de intenso debate, no qual o governo “perdeu muitas proposições do que havia apresentado”. Para ele, confirmando a avaliação do entrevistado 2, o processo foi fundamental para dar legitimidade à implementação das propostas.

A entrevistada 6, coordenadora de educação rural, corroborou a informação sobre o diagnóstico, que, segundo seu ponto de vista, foi importante para se ter um maior conhecimento sobre as condições da rede. Ela relata que havia 120 escolas que constavam no sistema, mas que não existiam de fato. O entrevistado 5 também cita o diagnóstico como relevante para criar, posteriormente, um padrão de funcionamento das escolas. Informou ainda que a Secretaria decidiu começar investindo nas escolas que estavam em piores condições – uma decisão “para promover a equidade”.

Sobre as características da política desenhada, o entrevistado 2 afirmou que a política de educação desenhada no Acre nas três primeiras gestões da Frente Popular teve duas etapas com prioridades distintas. A primeira etapa – primeira gestão – foi representada por orientações de caráter de urgência para atuar em aspectos considerados de gravidade. Nas palavras do entrevistado, uma “UTI”. Os esforços foram guiar a definição e a implementação de um padrão básico para todas as escolas, sempre optando pelo “que não fosse extremamente complicado” e tendo por norte o ensino enquanto elemento central para proporcionar a aprendizagem do aluno. Com as prioridades da primeira etapa atendidas, a segunda gestão priorizou a articulação entre as áreas de educação, cultura e comunicação.

A formação de professores em nível superior, a revisão do plano de cargos e salários e a melhoria dos prédios e da infraestrutura das escolas foram prioridades dos desenhos das políticas apontadas pela entrevistada 3.

Ainda de acordo com essa entrevistada, redefiniram-se orientações, contemplando o formato de gestão das escolas, de modo que estas passassem a ter maior autonomia para a gestão de recursos financeiros. No âmbito do ensino, questionada se o desenho visava a incidir com mais força sobre os desempenhos de Português e Matemática, a entrevistada 3 respondeu afirmativamente, justificando a prioridade pela visibilidade que as avaliações externas nacionais adquiriram nas últimas décadas. Segundo ela, essa prioridade se refletiu na pauta das formações continuadas.

A entrevistada 7, coordenadora de educação rural, destacou a melhoria da qualidade da educação – reflexo da busca pela melhoria dos resultados do Acre nas avaliações nacionais – como principal prioridade do início do governo. Para tanto, a gestão teve por foco redirecionar a formação de professores e a aprendizagem dos alunos.

A entrevistada 6, entre as prioridades, destacou o desenho da formação inicial e continuada de professores, a adoção de um padrão físico para as escolas e a orientação rumo à descentralização das escolas via autonomia administrativa e financeira. Referiu-se também ao “projeto claro” do então secretário de Educação e à clareza do planejamento estratégico realizado.

O entrevistado 8, ex-secretário de Educação, aponta que sua gestão procurou dar continuidade a orientações estabelecidas no governo anterior, mantendo a estabilidade herdada. Agregou, no desenho da política, propostas visando à ampliação do acesso à educação nas várias regiões do estado.

A entrevistada 4 afirmou que as peculiaridades da presença de indígenas e das condições de vida na zona rural foram contempladas na formulação da política: “nós temos um calendário rural para as escolas [...]. O calendário indígena também é diferenciado do calendário urbano. A gente considera estas peculiaridades regionais”. Essa informação foi corroborada pela entrevistada 6.

O entrevistado 2 frisou que o foco da gestão se tornou o fortalecimento da identidade dos acreanos, suscitando a formulação do conceito de florestania, o qual vincula cidadania à aprendizagem de conteúdos universais pelo povo acreano como condição para sua autonomia.

Síntese e considerações

Considerando os depoimentos dos entrevistados, indica-se que a entrada de uma nova força política no governo ao final dos anos 1990, contando com pessoas que tinham experiência em gestão pública e compromisso social, tenha gerado um panorama favorável à adoção de uma nova política educacional no estado do Acre.

Há indícios de que as decisões tomadas na primeira gestão tenham sido influenciadas pelos baixos resultados do estado no Saeb e também por diagnóstico que denotou a baixa porcentagem de professores com nível superior e a péssima infraestrutura das escolas.

As entrevistas indicam que a formulação da política contou com a participação de pessoas com formação, experiência e compromisso político com os rumos educacionais do estado. Esse grupo coordenou a elaboração do diagnóstico e lançou mão de planejamento estratégico, que ajudou no estabelecimento de objetivos, prioridades e metas. O grupo promoveu a participação de atores da implementação da política no estado – professores, diretores, coordenadores, entre outros –, situação que fortaleceu a legitimidade da política, reforçando a governabilidade.

É possível identificar os fatores principais na formulação da política educacional e na escolha dos atores participantes: na primeira, a liderança e a diligência da Secretaria Estadual de Educação na definição das bases da política; e, na segunda, a estruturação da participação na definição da política em níveis distintos, partindo das escolas até chegar à Conferência Estadual de Educação. Verifica-se certa contradição entre os entrevistados

em relação ao grau de poder de decisão das comunidades escolares e da sociedade em geral nos fóruns para discussão e deliberação da política educacional. Enquanto a maioria dos entrevistados afirma que a política foi formulada em um processo participativo, um ex-secretário de Educação não deixa de afirmar que, em última instância, a decisão dos rumos educacionais competia a ele. Essa situação remete a visões diferenciadas sobre o peso das discussões dos fóruns nas definições relativas à formulação da política no Estado.

Os atores participantes foram essencialmente o alto escalão da Secretaria de Educação e, por meio de fóruns e da Conferência, técnicos da Secretaria, gestores escolares, professores, representantes da sociedade civil e da universidade.

Outro aspecto importante no processo de formulação da política educacional do Acre foi a realização de um amplo diagnóstico em todas as escolas do estado, no qual houve recadastramento e composição do perfil das escolas.

Os depoimentos concedidos indicam que a política educacional do Acre teve prioridades claras. De fato, pelo menos as relativas às duas primeiras gestões foram comunicadas com clareza dentro da Secretaria de Educação, uma vez que são mencionadas por diferentes entrevistados. Não é possível avaliar se foram também comunicadas com clareza para a sociedade como um todo. Entretanto, as prioridades relatadas pelo entrevistado 2 em relação à segunda etapa não foram citadas por nenhum outro entrevistado. Isso não significa que elas não sejam reais, mas pode indicar que não tenham sido divulgadas com a mesma clareza das prioridades da primeira etapa.

Nas entrevistas, três prioridades principais podem ser identificadas no desenho da política: a formação de professores em nível superior; a revisão do plano de cargos e salários; e a melhoria dos prédios e da infraestrutura das escolas. Prioridades mais ligadas à melhoria da qualidade da educação, entendida como a aprendizagem dos estudantes, também estiveram presentes nos depoimentos concedidos. Alguns as situam como parte de uma segunda etapa ou segundo momento; outros como paralelas às prioridades mais "estruturais".

Já as prioridades da terceira gestão em diante não se mostram tão claras. A definição de atuar em conjunto com outras áreas, relatada pelo entrevistado 2, não foi citada por mais nenhum entrevistado. O entrevistado 5 mencionou a prioridade de continuar os avanços implementados, mas não houve detalhamento com clareza.

Ribeiro (2012) identificou a experiência dos dirigentes educacionais entre características de redes municipais que ampliaram resultados em termos de qualidade e equidade no estado de São Paulo, entre 2005 e 2007. Segundo Santos (1979), a qualidade dos recursos humanos é uma das condicionalidades enfrentadas pelas políticas, que, para esse autor, não são implementadas no vácuo, mas dependem de condições como a qualidade e a quantidade dos recursos humanos e financeiros.

Ribeiro (2012) afirma também que a intencionalidade dos dirigentes da política não é garantia de melhoria da qualidade e da equidade na educação,

mas é ponto relevante para que se alcance esse tipo de resultado. Verifica-se nos depoimentos concedidos a opinião de que a política educacional do Acre teve prioridades claras, pelo menos em seus primeiros anos.

Contando com a estratégia de cruzamento de informações utilizada pela pesquisa, as entrevistas permitem listar algumas características da política educacional acreana no que tange a seu processo de entrada na agenda e formulação: uso de estratégias de planejamento; estabelecimento de objetivos e prioridades com base em diagnóstico e diálogo com responsáveis pela implementação da política; estabelecimento de um padrão básico de funcionamento das escolas para direcionar a distribuição de recursos; valorização dos professores por meio da revisão do plano de cargos e salários e formação inicial e continuada; valorização e uso dos resultados das avaliações externas; investimento na melhoria dos prédios escolares; respeito às peculiaridades locais, incluindo os indígenas e a população rural; foco na aprendizagem e no ensino; e fortalecimento da relação entre estado e municípios.

Referências bibliográficas

ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998. p. 29-39.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições70, 1977.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). *Ipeadata*. 2015. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 16 fev. 2015.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)*. 2015. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/planilhas-para-download>>. Acesso em: 16 fev. 2015.

BRASIL. Instituto Socioambiental (ISA). *População indígena no Brasil*. 2014. Disponível em: <<http://pib.socioambiental.org/pt/c/0/1/2/populacao-indigena-no-brasil>>. Acesso em: 21 out. 2014.

BROOKE, N.; SOARES, J. F. Comentários. In: BROOKE, N.; SOARES, J. F. *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008. p. 106 -111.

CASTRO, J. A. Evolução e desigualdade na educação brasileira. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 30, n. 108, p. 673-697, out. 2009.

CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM EDUCAÇÃO, CULTURA E AÇÃO COMUNITÁRIA (Cenpec). *Qualidade e equidade no ensino fundamental público no Ceará*. São Paulo: Cenpec, 2014. (Informe de Pesquisa, 8). Disponível em: <http://ftp.cenpec.org.br/com/portalcenpec/biblioteca/Informe_8.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2015.

CRAHAY, M. *L'école peut-elle être juste et efficace? De l'égalité des chances à l'égalité des acquis*. Belgique: De Boeck, 2000.

DUBET, F. Les dilemmes de la justice. In: DEROUET, J. C.; DEROUET-BESSON, M. C. *Repenser la justice dans le domaine de l'éducation et de la formation*. Lyon: Peter Lang, 2009. p. 29-46.

FRANCO, M. L. P. B. *Análise de conteúdo*. 2. ed. Brasília: Liber Livro, 2005.

GUIA GEOGRÁFICO. *Mapa do Acre*. Disponível em: <<http://www.guiageo.com/acre.htm>>. Acesso em: 02 fev. 2016.

GUSMÃO, J. B. de. A construção da noção de qualidade da educação. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 79, p. 299-322, abr./jun. 2013a.

GUSMÃO, J. B. de. Significados da noção de qualidade na educação na arena educacional brasileira. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, DF, v. 94, n. 236, p. 100-124, jan./abr. 2013b.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Estados@*. 2015a Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=ac#>>. Acesso em: 21 jan. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. 2015b. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/pnad/default.asp>>. Acesso em: 16 fev. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Sistema IBGE de recuperação automática*. 2015c. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 16 fev. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Demográfico 2010*. 2015d. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/cd/cd2010RgaAdAgsn.asp>>. Acesso em: 16 fev. 2015.

LUDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. Abordagens qualitativas de pesquisa: a pesquisa etnográfica e o estudo de caso. In: LUDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU,

1988. (Temas Básicos de Educação e Ensino). Disponível em: <<http://www.lite.fae.unicamp.br/papet/2003/ep145/pesq.htm>>. Acesso em: 13 ago. 2007.

OLIVEIRA, R. P. A qualidade do ensino como parte do direito à educação: um debate em torno dos indicadores. In: FERNANDES, D. (Org.). *Avaliação em Educação: olhares sobre uma prática social incontornável*. Pinhais, PR: Melo, 2011. p. 117-134. v. 1.

OLIVEIRA, R. P. de. *A qualidade do ensino como parte do direito à educação: um debate em torno dos indicadores*. São Paulo: Universidade de São Paulo. Faculdade de Educação, 2010. Texto apresentado à banca de Concurso para Titular na FEUSP. Mimeografado.

PALUMBO, D. J. A abordagem de política pública para o desenvolvimento político na América. In: BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Política de capacitação dos profissionais da educação*. Belo Horizonte: FAE/IRHJP, 1989. p. 35-61.

RAWLS, J. *Justiça como equidade: uma reformulação*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

RIBEIRO, V. M. *Justiça na escola e regulação institucional em redes de ensino do estado de São Paulo*. 2012. 455 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

RIBEIRO, V. M. Que princípio de justiça para a educação básica? *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 44, n. 154, out./dez. 2014.

SANTOS, W. G. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SOARES, J. F. Análise dos pressupostos educacionais e estatísticos do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). In: ENCONTRO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO DA REGIÃO SUDESTE. 10., 2011. *Anais...* Rio de Janeiro: UFRJ, 2011.

SOUSA, S. Z. L. Avaliação e gestão da educação básica. In: DOURADO, L. *Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios?* São Paulo: Xamã, 2009. p. 31-45.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (USP); UNIVERSIDADE DA GRANDE DOURADOS (UGD); UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ (UECE). *Bons resultados no IDEB: estudo exploratório de fatores explicativos*. São Paulo: USP, 2009. Projeto realizado no âmbito do Observatório da Educação.

WORLD WILDLIFE FUND (WWF). *WWF-Brasil e governo do Acre lançam estudo sobre incentivos por serviços ambientais*. 2013. Disponível em: <http://www.wwf.org.br/?uNewsID=35382#>. Acesso em: 21 out. 2014.

Recebido em 15 de outubro de 2015.

Solicitação de correções em 30 de maio de 2016.

Aprovado em 13 de junho de 2016.