

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ACRE

JOSENIR DE ARAÚJO CALIXTO

**SISTEMA PÚBLICO DE EDUCAÇÃO E O REGIME DE COLABORAÇÃO: UMA
EXPERIÊNCIA DO ESTADO DO ACRE E DO MUNICÍPIO DE RIO BRANCO NO
PERÍODO DE 2005 A 2012.**

RIO BRANCO

2017

JOSENIR DE ARAÚJO CALIXTO

**SISTEMA PÚBLICO DE EDUCAÇÃO E O REGIME DE COLABORAÇÃO: UMA
EXPERIÊNCIA DO ESTADO DO ACRE E DO MUNICÍPIO DE RIO BRANCO NO
PERÍODO DE 2005 A 2012.**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Educação, do Curso de Mestrado em Educação, da Universidade Federal do Acre.

Orientador: Prof. Dr. Mark Clark Assen de Carvalho.

RIO BRANCO

2017

PARECER

JOSENIR DE ARAÚJO CALIXTO

**SISTEMA PÚBLICO DE EDUCAÇÃO E O REGIME DE COLABORAÇÃO: UMA
EXPERIÊNCIA DO ESTADO DO ACRE E DO MUNICÍPIO DE RIO BRANCO NO
PERÍODO DE 2005 A 2012.**

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Educação – Curso de Mestrado em Educação do Centro de Educação, Letras e Artes (CELA), pela seguinte banca examinadora:

Orientador:

Prof. Dr. Mark Clark Assen de Carvalho
Centro de Educação, Letras e Artes – UFAC

Profa. Dra. Ednaceli Abreu Damasceno
Centro de Educação, Letras e Artes - UFAC

Prof. Dr. Fabrício Aarão Freire Carvalho
Universidade Federal do Pará – UFPA

Rio Branco, 14 de novembro de 2017.

AGRADECIMENTOS

A Deus pelo dom da vida, que deve ser vivida em forma de doação, para que todos tenham vida plenamente.

A meus pais Joaquim e Francisca pelas lições de dignidade e perseverança para enfrentar os desafios da vida.

A meus irmãos José (in memoriam), Zeli, Jelsonir, Joceli e Elis Cristina, meus primeiros colegas da escola da vida.

A meus filhos, Izabella, João Victor, Pedro Joaquim e Mariana, por serem grandes mestres na arte de ensinar o que é a verdadeira felicidade.

Ao meu orientador Professor Dr. Mark Clark Assen de Carvalho, pelo companheirismo nesta jornada, pela competência na condução do processo de escrita, pelas preciosas lições que contribuíram para a produção desta pesquisa. Mais uma vez, obrigado por tudo.

Aos membros da banca examinadora, professora Ednacelí Abreu Damasceno e Fabricio Freire Carvalho, pelas valiosíssimas contribuições e encaminhamentos feitos durante a qualificação, ofertados de forma generosa e altruísta, própria dos grandes mestres.

Aos professores do Mestrado em Educação que de forma competente proporcionaram momentos de reflexão e reconstrução de saberes. Agradecimento especial aos que partilharam os seus conhecimentos com a nossa turma: Ednacelí Abreu Damasceno, Lenilda Faria, Elizabeth Miranda, Mark Clark Assen de Carvalho, Lúcia de Fátima Melo e Andréa Dantas. Obrigado.

Aos meus amigos do Mestrado em Educação, especialmente os de todas as horas de alegria e desespero, Denison, Geane, Luciana e Valdiza. Obrigado por tornar a jornada mais suave.

Não posso deixar de agradecer aos meus companheiros de SEE, que durante dezesseis anos partilharam alegrias e utopias: Engrácia Feitosa, Jean Mauro, Silvania Damasceno, Ana Sueli, Maria José Parreira, Ligia Ribeiro e Chiquinha. Obrigado pela solidariedade e companheirismo demonstrado nos momentos de maior dificuldade. Vocês demonstraram o valor da amizade.

Aqueles que me oportunizaram momentos de crescimento profissional e humano. Binho Marques, Sérgio Roberto, Maria Correa e Maria Luiza, levo as vossas lições por toda a vida.

Aos amigos que negligenciei durante o processo de escrita. Obrigado pela compreensão.

Ao meu amigo Andrey (in memoriam). Foi difícil escrever esse texto com a tua ausência. O mundo ficou sem graça.

Finalmente, um agradecimento todo especial a Vanúcia, que foi a pessoa que mais sofreu com as minhas angustias, ansiedade e que mais acreditou, quando nem eu mesmo acreditava.
Obrigado meu amor

Há um menino, há um moleque
Orando sempre no meu coração
Toda vez que o adulto balança
Ele vem pra me dar a mão.

Há um passado no meu presente
O sol bem quente lá no meu quintal
Toda vez que a bruxa me assombra
O menino me dá a mão.

Ele fala de coisas bonitas que
Eu acredito que não deixarão de existir
Amizade, palavra, respeito
Caráter, bondade, alegria e amor.

Pois não posso, não devo
Não quero viver como toda essa gente insiste em viver
Não posso aceitar sossegado
Qualquer sacanagem ser coisa normal.

Bola de meia, bola de gude
O solidário não quer solidão
Toda vez que a tristeza me
Alcança o menino me dá a mão.

Fernando Brant / Milton Nascimento

RESUMO

Este trabalho tem, por finalidade, analisar o processo de implantação do regime de colaboração entre o município de Rio Branco e o Estado do Acre, no período compreendido entre 2005 e 2012, na perspectiva de identificar os princípios e concepções que nortearam a elaboração, execução e acompanhamento das políticas educacionais, tendo em vista a constituição do sistema público de educação na cidade de Rio Branco. Para tanto, buscou contextualizar o processo de elaboração e implementação do regime de colaboração entre os entes, identificar os princípios e concepções que orientaram as diretrizes e ações desenvolvidas na parceria entre o governo municipal e estadual, analisar a influência da política de financiamento da educação pública, a partir dos fundos contábeis, no processo de implementação do regime de colaboração, mensurar e interpretar os resultados do regime de colaboração, suas consequências e implicações, para a construção dos sistemas estadual e municipais de educação. O estudo se consubstancia numa pesquisa bibliográfica e documental. Foram analisados planos e relatórios de governos das gestões do Estado e do Município, legislações produzidas no período, projetos de cooperação com o Banco Mundial, o Plano de Ações Articuladas – PAR, do Estado do Acre, para o período 2008-2011 e 2012- 2015. O processo de análise dos documentos buscou compreender o contexto de produção nos quais estes estavam inseridos e a função que desempenharam no desenvolvimento da política educacional. Para a construção e caracterização da análise da política pública utilizou-se, por aproximação, o ciclo de políticas, especialmente o contexto de influência que busca identificar e compreender as ideias e fatores que orientam a construção dessas políticas, assim como o contexto de produção do texto, que busca compreender o modo como essa indicada política vai se conformando, apenas usados como referência que contribuí para demonstrar a forma como a política de regime de colaboração foi construída e reconstruída, conforme ocorriam as modificações no cenário político de Rio Branco, do Acre e do Brasil. Do ponto de vista de sua fundamentação, o texto combina análises teóricas que se fundamentam em Araújo (2013, 2011, 2010, 2005), Andrade (2013, 2011), Saviani (2014, 2013, 2010, 2008), Cury (2010, 2008, 2007, 2007, 2002), Martins (2011), Pinto (2007), Camini (2009), Oliveira (2015,2000), Damasceno (2011, 2010), Verçosa (2016). Como um dos resultados do estudo, tem-se que o processo de implementação do regime de colaboração foi estruturado em relações intergovernamentais institucionalizadas, baseadas na dependência do Município em relação ao Estado, reproduzindo um modelo nacional. Identificou-se que as ações desenvolvidas não possibilitaram a instituição do sistema público de educação de Rio Branco, em que pese o fato deste ter produzido avanços, sobretudo em relação ao acesso e à melhoria da qualidade das escolas públicas da cidade. Porém, conforme se demonstrou na caracterização da experiência e da análise dela decorrente, o processo de expansão do direito à educação, na cidade, não teve a sustentabilidade assegurada, em decorrência da ausência de dispositivos para consolidar a experiência, implicando na não universalização da educação básica em Rio Branco.

Palavras chave: Regime de Colaboração. Federalismo. Sistema Público de Ensino.

ABSTRACT

The purpose of this work is to analyze the process of implementation of the collaboration regime between the municipality of Rio Branco and the State of Acre, in the period between 2005 and 2012, with a view to identifying the principles and conceptions that guided the elaboration, execution and monitoring of educational policies, in view of the constitution of the public education system in the city of Rio Branco. In order to do so, it sought to contextualize the process of elaboration and implementation of the collaboration system between entities, to identify the principles and conceptions that guided the guidelines and actions developed in the partnership between the municipal and state government, to analyze the influence of the financing policy of public education, from the accounting funds, in the process of implementing the collaboration scheme, to measure and interpret the results of the collaboration regime, its consequences and implications, for the construction of state and municipal education systems. The study is based on a bibliographical and documentary research. The plans and reports of the state and municipal governments, legislation produced in the period, cooperation projects with the World Bank, the Acre State Action Plan for the period 2008-2011 and 2012- The process of document analysis sought to understand the context of production in which they were inserted and the role they played in the development of educational policy. For the construction and characterization of the public policy analysis, the policy cycle was used, especially the context of influence that seeks to identify and understand the ideas and factors that guide the construction of these policies, as well as the context of production of the text, which seeks to understand how this policy is conforming, only used as a reference that contributed to demonstrate how the politics of collaboration regime was built and rebuilt, as occurred the changes in the political landscape of Rio Branco, Acre and Brazil. From the standpoint of its rationale, the text combines theoretical analyzes based on Araújo (2013, 2011, 2010, 2005), Andrade (2013, 2011), Saviani (2014, 2013, 2010, 2008, 2007, 2007, 2002), Martins (2011), Pinto (2007), Camini (2009), Oliveira (2015,2000), Damasceno (2011, 2010), Verçosa (2016). As one of the results of the study, the process of implementation of the collaboration regime was structured in institutionalized intergovernmental relations, based on the dependence of the Municipality on the State, reproducing a national model. It was identified that the deviant actions did not allow the institution of the public education system of Rio Branco, in spite of the fact that it has made progress, especially in relation to access and improvement of the quality of public schools in the city. However, as was demonstrated in the characterization of the experience and the analysis of the experience, the process of expansion of the right to education in the city did not have sustainability, due to the lack of devices to consolidate the experience, implying the non-universalization of education in Rio Branco.

Keywords: Collaboration Regime. Federalism. Public Education System.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: evolução da matrícula no estado do acre 1994-1998.....	78
Gráfico 2: evolução da matrícula de educação infantil da rede pública do Acre: 1996-1998.	79
Gráfico 3: evolução da matrícula do ensino fundamental da rede pública do Acre: 1996-1998.....	80
Gráfico 4: percentuais de recursos vinculados à educação – 1996-2014.....	87

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: despesas na função e outras funções no período de 1996 a 2014.....	88
Tabela 2: movimentação de saída de recursos para os fundos e de receitas provenientes dos fundos.....	90
Tabela 3: evolução das matrículas da rede pública 2006-2012.....	91
Tabela 4: demonstrativo de ações de colaboração governo do Acre e municípios entre 2008-2011.....	99
Tabela 5: matrícula no município de Rio Branco-2004.....	130
Tabela 6: matrícula do ensino fundamental no município de Rio Branco -2005-2012.....	133
Tabela 7: receita prevista para o FUNDEB para o ano de 2007.....	135
Tabela 8: matrículas de pré-escola: 2005-2012.....	136
Tabela 9: matrícula de creche em Rio Branco:2005-2012.....	139
Tabela 10: fatores de ponderação do FUNDEB 2007-2012.....	143
Tabela 11: recursos do FUNDEF/FUNDEB Rio Branco 2005-2012.....	145
Tabela 12: IDEB de Rio Branco – rede estadual e municipal.....	150
Tabela 13: quantidade de escolas que cumpriram a meta do IDEB: anos iniciais do ensino fundamental de Rio Branco.....	151

LISTA DE SIGLAS

BANACRE - Banco do Estado do Acre

CEA - Casa do Estudante Acreano

CEAPe - Centro Acadêmico do Curso de Pedagogia

CEE - Conselho Estadual de Educação

CF – Constituição Federal

CGP - Condições Gerais de Produção

DCE – Diretório Central dos Estudantes

DEMEC - Delegacia do Ministério da Educação do Acre

EC - Emenda Constitucional

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviços

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FLEM - Fundação Luís Eduardo Magalhães

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FPA – Frente Popular do Acre

FPE – Fundos de Participação dos Estados

FPM - Fundos de Participação dos Municípios

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF - Fundo de Desenvolvimento, Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

INPC - Índice Nacional de Preços ao Consumidor

INSS - Instituto Nacional de Seguridade Social

LDBEN - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MDE - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MEC – Ministério da Educação

NGP - Nova Gestão Pública

PAR - Plano de Ações Articuladas

PC do B - Partido Comunista do Brasil

PCCS - Plano de Cargos, Carreiras e Salários

PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola

PDE – Programa de Desenvolvimento da Educação
PDS - Partido Democrático Social
PDT - Partido Democrata Trabalhista)
PEE – Plano Estadual de Educação
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)
PMRB - Prefeitura Municipal de Rio Branco
PND - Plano Nacional de Desenvolvimento
PNE – Plano Nacional de Educação
PPA – Plano Plurianual
PPR - Partido Progressista Reformador
PROMED – Programa de Desenvolvimento do Ensino Médio
PROMUNICIPIO - Programa de Apoio aos Municípios
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PSEC - Plano Setorial de Educação e Cultura
PT - Partido dos Trabalhadores
PV - Partido Verde
SEAPE - Sistema Estadual de Avaliação da Aprendizagem Escolar
SEC - Secretaria de Educação e Cultura
SEE – Secretaria de Educação e Esporte
SEFAZ - Secretaria de Estado da Fazenda
SEME – Secretaria Municipal de Educação
SINPLAC - Sindicato dos Professores Licenciados do Acre
SINTEAC - Sindicato dos Trabalhadores em Educação
UFAC - Universidade Federal do Acre
UMES - União Municipal do Estudantes Secundaristas
UNDIME - União dos Dirigentes Municipais de Educação
VDP - Valorização e Desenvolvimento Profissional

SUMÁRIO

CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	14
1. POLÍTICA EDUCACIONAL, FEDERALISMO E REGIME DE COLABORAÇÃO	31
1.1 O regime de colaboração no Brasil: antecedentes históricos.....	31
1.2 A questão das diretrizes e bases da educação nacional e do regime de colaboração.....	42
2. O REGIME DE COLABORAÇÃO NO ESTADO DO ACRE.....	65
2.1- Gestão e Financiamento das Políticas Educacionais no contexto acreano.....	65
2.2- A Política dos fundos contábeis e a educação no Estado do Acre a partir de 1996.....	75
2.3- As tratativas para a institucionalização do Sistema Público Estadual: estratégias e ações.....	91
3. O REGIME DE COLABORAÇÃO NA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO DE RIO BRANCO: PERSPECTIVAS E ENTRAVES Á SUA EFETIVAÇÃO.....	107
3.1 - Contexto de influência do regime de colaboração em Rio Branco.....	107
3.2 - O contexto de produção do texto da política.....	116
3.3- Implementação do Regime de Colaboração em Rio Branco (2005-2012): resultados e primeiras análises.....	129
3.4 - O Regime de Colaboração, o Financiamento da Educação e a Qualidade da Aprendizagem.....	141
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	153
REFERENCIAS.....	164

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Este trabalho tem, como objetivo de estudo, analisar a implementação do Regime de Colaboração entre o Governo do Estado Acre e a Prefeitura do município de Rio Branco, realizado no período de 2005 a 2012, processo este que visava instituir o Sistema Público de Educação Básica, considerando os princípios, valores, as medidas efetivadas e a repercussão da política adotada, no sentido de ampliar o direito à educação na cidade de Rio Branco.

O interesse por esta temática de estudo resulta de um conjunto de situações e experiências profissionais, as quais se vinculam, em grande parte, à militância política na educação e em entidades do movimento social. Quando estudante do Curso de Magistério, no Instituto de Educação Lourenço Filho, em Rio Branco, a participação ocorreu como presidente eleito do Grêmio Estudantil. Posteriormente, em 1994, ao ingressar na Graduação em Pedagogia, na Universidade Federal do Acre (UFAC), deu-se a continuidade na militância estudantil como Presidente do Centro Acadêmico do Curso de Pedagogia (CEAPe) e, no ano seguinte, na liderança do Diretório Central dos Estudantes (DCE). Este processo permitiu participação nos debates locais e nacionais sobre a elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, aprovada em 1996.

O ingresso na carreira do magistério estadual, como professor de Filosofia, em 1997, no Instituto de Educação Lourenço Filho, proporcionou a oportunidade de envolvimento, desta vez, no movimento sindical dos trabalhadores em educação, participando da Diretoria do Sindicato dos Trabalhadores em Educação (SINTEAC) até o ano de 1999, oportunidade em que foi concretizado o convite para compor a equipe de Governo na Secretaria de Estado de Educação (SEE), na Coordenação de Ensino Médio. Esta experiência prolongou-se por dezesseis anos, atuante em vários setores da SEE, como presente na formulação e implementação de um conjunto de políticas para o ensino médio, valorização profissional, gestão escolar e políticas para o desenvolvimento da educação básica.

Nesse contexto, houve a possibilidade de participar da elaboração e da execução de alguns projetos e da produção de algumas legislações que influenciaram na organização da educação do Estado, entre as quais se destacam: PROMED – Programa de Desenvolvimento do Ensino Médio – em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), programa que teve a finalidade de estruturar a política de ensino médio no estado no período de 1999 a 2002; reformulação da nova Lei de Gestão Democrática das escolas da rede estadual n°. 1513/2003; Lei de descentralização de recursos financeiros para as unidades de ensino do Estado do Acre n°. 1569/2004; processo de construção da Lei que institui o Sistema Público da

Educação Básica do Estado do Acre, com o objetivo de disciplinar o Regime de Colaboração do Estado com os municípios n°. 1694/2005, dentre outras.

De 2008 até 2014, como Diretor de Ensino da SEE/AC, foi possível então participar ativamente de vários processos, entre eles: a elaboração do Programa de Inclusão Social e Desenvolvimento Econômico Sustentável do Estado do Acre (PROACRE), com financiamento do Banco Mundial; da coordenação do Plano de Ações Articuladas (PAR) da SEE; a implementação de programas de certificação de gestores escolares, em parceria com Fundação Luís Eduardo Magalhães (FLEM); a organização e implementação das Orientações Curriculares da SEE, para todas as etapas da educação básica; o desenvolvimento e implantação do Sistema de Avaliação da Aprendizagem Escolar (SEAPE); o planejamento e coordenação do Programa de Apoio aos Municípios (PROMUNICIPIO), representando a SEE na construção de pactos com cada município acreano, estabelecendo metas, estratégias e formas de financiamento para apoiar na melhoria dos indicadores educacionais, de acordo com as necessidades de cada cidade.

A partir da aprovação da Lei n° 13.005/2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE), houve também participação no processo de estudos e elaboração do Plano Estadual de Educação e, em 2015, contribuição nos estudos e assessoria para a elaboração de planos municipais de educação de vários municípios, especialmente Rio Branco e Mâncio Lima.

O interesse pelo estudo em questão é resultante, do mesmo modo, do processo de participação na elaboração e produção dos Planos Estadual e Municipais de Educação, associado com as repercussões do PNE, principalmente as decorrentes do Art. 13, da lei n°. 13.005, que determina que:

Art. 13 - O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação.

Deste modo, a constituição de um Sistema Nacional de Educação é posta, pela legislação federal, como instrumento fundamental para a efetivação do regime de colaboração entre os entes federados, assegurando o direito à educação.

No Brasil, passadas quase três décadas da promulgação da Constituição Federal de 1988, que reconheceu a educação como um direito social, observa-se a existência e implementação de uma intensa agenda de modificações legislativas e de políticas

governamentais, que até resultaram em avanços, no que se refere ao acesso à escola, mas que não conseguiram efetivar o direito à educação, de modo a que haja uma distribuição igualitária, no sentido de que representasse a oportunidade de acesso, possibilidade de permanência e uma aprendizagem de qualidade para todos.

A falta de igualdade no direito à educação tem, dentre outras causas, a própria configuração do Estado brasileiro que, durante todo o século passado, não conseguiu estabelecer um arranjo federativo capaz de enfrentar as desigualdades regionais, com uma melhor definição das competências entre os entes federados, e com o estabelecimento de mecanismos que assegurassem as condições financeiras e técnicas para que as políticas educacionais alcançassem o objetivo de proporcionar uma formação plena para os cidadãos.

Entre as legislações e as políticas educacionais desenvolvidas nestes últimos anos, destacam-se: Lei nº 9394/96, que instituiu as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN); a Emenda Constitucional nº 14, que esclareceu a questão da obrigatoriedade escolar para o ensino fundamental, reafirmando a distribuição de competências entre os entes federados e a necessidade de criação de um Sistema Nacional de Educação (SNE), estabelecendo também um fundo contábil para o financiamento do ensino fundamental; a Lei nº 9424/96, que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF); a Lei nº 10172/2001, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2001-2011; a Emenda Constitucional nº 53, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); a Lei nº 11.494/2007, que regulamentou o FUNDEB; a Lei 11.274, que modificou a LDBEN, ampliando o ensino fundamental para 9 (nove) anos, com o ingresso a partir dos 6 (seis) anos de idade; a Lei nº 11738/2008, que instituiu o Piso Salarial Nacional para os profissionais do magistério público da educação básica; a Emenda Constitucional nº 59, que ampliou a obrigatoriedade escolar para a população de 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos; e, por fim, a Lei 13.005 de 2014, que aprovou o PNE para o decênio 2014-2024.

Esse conjunto de dispositivos legais aponta a necessidade de estabelecimento de um regime de colaboração, entre os entes federados, para que o direito à educação seja assegurado, de forma mais igual, entre as regiões brasileiras, com o objetivo de diminuir as desigualdades no acesso, de modo que se possa efetivar o Estado de direito, democrático e republicano. (OLIVEIRA, 2010).

Todo esse processo de mudanças legislativas e de introdução de novos mecanismos de financiamento da educação pública no país afetou as relações entre os entes federados, principalmente porque a política de fundos promoveu mudanças nos arranjos locais, no que

concerne às competências para a oferta do processo de escolarização, assim como na distribuição de recursos financeiros entre estados e municípios.

O texto constitucional, promulgado em 1988, reconheceu a educação como um direito social e um dever do Estado. Este reconhecimento ocorre em um cenário de redemocratização da sociedade brasileira que, durante 21 anos, foi governada pelos militares. A luta pelo retorno à democracia aglutinou importantes setores da sociedade que, durante o processo de elaboração da nova constituição, buscaram influenciar os constituintes para a ampliação do arcabouço de direitos sociais. Essa luta ocorre no contexto de ideais neoliberais implementados nos Estados Unidos da América, Reino Unido e Chile, os quais foram alvo de ações de diminuição da intervenção estatal e ampliação da participação do mercado na oferta de serviços públicos. (FARENZENA, 2013).

A mobilização da sociedade civil organizada, especialmente os movimentos ligados à educação, tornou possível que, diante de um cenário tão adverso, fossem ampliados o arcabouço dos direitos sociais e a responsabilização do Estado, para assegurar a consequente efetivação.

Neste sentido, é reafirmada a constituição de um Estado de direito democrático, republicano e federativo, que sinaliza a necessidade de constituição de espaços de conversação institucional entre os diversos atores, que passam a exercer o papel de tomadores de decisão e de implementadores de políticas públicas. Este modelo de organização de Estado requer a divisão de responsabilidades, para que se assegurem os direitos sociais e, com isso, haja uma opção pela descentralização política e administrativa, entre os entes federados.

Para dar conta da implementação de tantos direitos e com uma diversidade de entes responsáveis por assegurar a sua efetivação, a Constituição Federal estabeleceu um conjunto de competências, classificadas em privativas, repartidas horizontalmente, concorrentes, repartidas verticalmente e competências comuns (CURY,2013). Este desenho exige que os entes federados estabeleçam mecanismos de cooperação, para que haja um padrão nacional de oferta desses direitos, com as devidas adequações às realidades regionais e locais criando, desse modo, uma relação de interdependência entre esses mesmos entes.

A interdependência entre os entes da federação é o modelo adotado na Carta Magna de 1988 e o foco da ação estatal deveria ser o cidadão, atendido em plenos direitos, conforme prescreve a lei. A articulação deveria acontecer a partir de princípios, diretrizes e metas que considerassem as necessidades do país, dos estados e municípios, levando-se em consideração suas necessidades e peculiaridades, numa perspectiva macrossocial. Está implícito, no conceito de interdependência, que não seria possível construir um projeto de nação que assegurasse

plenamente os direitos aos cidadãos sem a articulação e a integração de todos os entes federados.

No Art. 214 da CF, há a determinação de que o Plano Nacional de Educação - PNE articule o sistema nacional de educação, em regime de colaboração com a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, definindo as diretrizes, objetivos, metas e estratégias que garantissem a manutenção e o desenvolvimento do ensino em todos os níveis, modalidades e etapas da escolarização.

A promulgação do novo Plano Nacional de Educação, por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, trouxe consigo a necessidade de que, novamente, ocorresse no país o debate de como seria possível efetivar os objetivos e as metas necessárias para atender às necessidades da população por uma educação pública de qualidade em todo o seu território. Saviani (2014) afirma que a organização do sistema nacional de educação foi à forma que países como Argentina, Chile e Uruguai adotaram para assegurar o direito à educação aos seus cidadãos.

O Brasil, ao contrário, não conseguiu estabelecer formas de organização de uma política educacional para o país, sendo que a organização federativa do Estado brasileiro é apontada como empecilho para a efetivação de um Sistema Nacional de Educação e de um regime de colaboração entre os entes constituintes da federação brasileira. A repartição de responsabilidades entre os entes, com mecanismos de financiamento e colaboração, permite que, conforme as peculiaridades, condições financeiras e técnicas se apresentem como uma boa alternativa para que haja a integração e articulação das políticas públicas de educação, na perspectiva de superação dos graves níveis de desigualdade econômica e técnica entre as regiões.

A articulação e a integração são os caminhos apontados por Saviani (2014) para assegurar que municípios exerçam a sua autonomia na oferta dos serviços educacionais. Porém, o isolamento desses entes ressalta as dificuldades técnicas e financeiras, degenerando ainda mais a qualidade da educação. No caso em que os municípios possuam uma capacidade técnica estabelecida, a qualidade do ensino e da aprendizagem ocorrerá em níveis mais satisfatórios. Já nos que se ressentem dessa capacidade, haverá aumento nas desigualdades educacionais.

Neste sentido, Abrucio (2012) aponta que há a necessidade de constituição de políticas que fortaleçam a relação entre os governos estaduais e municipais, como forma de fazer avançar os objetivos, metas e estratégias do PNE no território. São esses entes que estão mais próximos da população, portanto, que devem ter uma articulação maior, pois conseguem estabelecer um melhor diálogo com as demandas locais. Essa articulação e integração devem ser pautadas pela

visão de um projeto de educação regional e local, com base nas diretrizes nacionais. O PNE estabelece, inclusive, que estados e municípios construam planos estaduais e municipais de educação, para aumentar a coesão e a coerência das políticas. O regime de colaboração é o instituto jurídico apontado pela constituição para que os entes efetivem o direito à educação de forma integrada e articulada.

A discussão sobre o que seria, de fato, o regime de colaboração e como se efetivaria, não foi devidamente solucionada, tanto no processo de elaboração da Constituição Federal de 1998, assim como na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9394/96. A previsão expressa no texto constitucional e na LDB apontam mais uma intenção, não criando mecanismos que induzam ou obriguem os entes a estabelecerem os mecanismos necessários para a sua concretização. O arranjo federativo, adotado na Constituição Federal – CF, implicou no estabelecimento do princípio da autonomia, que estabelece que os entes são autônomos entre si. Destarte, a opção pelo estabelecimento de um regime de colaboração passaria pela vontade dos governos dos estados e dos municípios (OLIVEIRA, 2010).

Ainda segundo Oliveira (2010), as alternativas para a efetivação do regime de colaboração seriam a realização de uma reforma tributária e o estabelecimento do sistema nacional de educação. Este encontra, no regime federativo e nos interesses locais, fortes entraves, quais sejam, a ampliação da função redistributiva da União, com a redefinição de responsabilidades entre os entes e mais a devida ampliação das condições de financiamento. Essa proposta esbarra na opção do Estado brasileiro em não privilegiar o financiamento das políticas sociais, em detrimento do pagamento dos serviços da dívida pública. A terceira alternativa é o estabelecimento e a utilização de normatização e de programas de planejamento integrados, entre os diversos entes, para a adoção de mecanismos de indução de políticas e princípios de gestão, que acabam por favorecer que práticas administrativas sejam implementadas em um conjunto de sistemas de ensino. Esta última alternativa tem sido, na visão do autor, a opção escolhida pelo Governo Federal e por alguns estados para desenvolver estratégias de colaboração entre os entes para a oferta do direito à educação, a partir de instrumentos de planejamento da política educacional, envolvendo todos os entes da federação. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Plano de Ações Articuladas (PAR) são expressões dessa estratégia de implantação de formas de colaboração, a partir da normatização e dos mecanismos de planejamento.

No estado do Acre, desde 1999, uma única coligação político-partidária conduz a gestão do Governo do Estado. Uma de suas marcas tem sido a implementação de uma agenda de modernização administrativa que, na visão de Damasceno (2010), alinhou bandeiras

históricas do campo progressista com princípios elencados em diretrizes de organismos internacionais, marcadamente de orientação gerencial. Este modelo produziu um conjunto de reformas administrativas que introduziram mudanças significativas na organização estatal. Para que estas medidas pudessem ser efetivadas, tornou-se necessária a realização de alianças com os governos municipais, principalmente nas áreas da saúde e da educação.

Dentro dessa configuração de forças, a partir do ano 2001 levou-se a efeito a realização de uma política de reordenamento da rede pública de ensino da cidade de Rio Branco, estratégia que buscou otimizar os recursos públicos e humanos disponíveis nessa mesma rede na capital. Por este processo, as escolas da cidade seriam agrupadas em regionais, nas quais haveriam matrículas para cada uma das etapas da educação básica, sem competição por matrículas entre as redes de ensino. Para tanto, foi planejada uma organização das matrículas da rede pública de modo a atender a demanda de cada região da cidade. Este primeiro processo de discussão, entre as redes estadual e municipal de ensino, restringiu-se ao processo de matrículas. Pontos de vistas divergentes no contexto das disputas eleitorais impediam que se avançasse na possibilidade de estabelecimento de outras formas de colaboração na gestão das políticas públicas.

Em 2004, a cidade de Rio Branco elegeu como prefeito Raimundo Angelim, candidato da Frente Popular do Acre. O Estado do Acre, desde 1999, também era governado por essa mesma coligação. Uma das primeiras medidas, já no período de transição da nova gestão municipal, foi de integrar o trabalho entre as equipes da Secretaria de Estado de Educação (SEE) e da Secretaria Municipal de Educação (SEME). Foi definido que vários técnicos da equipe estadual seriam deslocados para compor a nova equipe do órgão gestor da educação municipal. Além de ceder um quadro de técnicos, a SEE auxiliou na montagem do plano de 100 dias, assumindo em conjunto, com a equipe do município, a condução de parte das medidas que seriam adotadas para auxiliar no início do ano letivo de 2005.

Na reforma administrativa (Lei 1551/2005), que organizou a estrutura da SEME, foi adotado o modelo vigente na SEE, que dividia tal órgão de modo a atender o Triângulo de Governo, de Carlos Matus¹: projeto, governabilidade e condições básicas. Assim, foi

¹ O triângulo de governo de Carlos Matus é uma estratégia de governança, utilizada nas empresas e governos, que busca potencializar as relações entre os diversos atores sociais. É resultante do jogo de atores em interação, conflito, cooperação e alianças, os quais têm suas próprias estratégias e sua particular visão da realidade. Neste contexto, a arte de governar implica em conciliar as variáveis do Plano de Governo, da governabilidade e da capacidade de governo. O Plano de governo, que seria o projeto a ser implementado, contém os valores que o orientam, os problemas a serem enfrentados, a forma de enfrentamento e os impactos que estes projetos terão ao longo do tempo. A governabilidade seria a compreensão das variáveis envolvidas no projeto e, principalmente, o entendimento sobre quais o governo tem domínio e sobre que há a necessidade de estabelecimento de espaços de

reduplicada a estrutura de três diretorias: ensino (projeto), gestão (governabilidade) e recursos (condições básicas). O planejamento estratégico da SEME, realizado em 2005, utilizou a mesma metodologia desenvolvida na SEE, nos anos de 1999 e 2003. Foram identificados os principais problemas da rede municipal e definidos os objetivos estratégicos, alinhados com os estabelecidos pela Secretaria Estadual, quais sejam: melhorar a qualidade da educação e democratizar o acesso e a permanência no ensino público (projeto), assegurar as condições de funcionamento das escolas (recursos) e modernizar a gestão educacional (governabilidade).

Em 2005, foi promulgada a Lei nº 1694 que tinha, como objetivo, instituir o Sistema Público da Educação Básica do Estado do Acre, face às diretrizes da Educação Nacional e demais instrumentos legais relativos ao regime de colaboração entre as redes de ensino do Estado e Municípios. No caso da capital Rio Branco, essa colaboração possibilitou a adoção de uma série de medidas, entre as quais se destacam: a divisão da responsabilidade pela oferta do ensino fundamental, na qual o Município ficou responsável pelos anos iniciais compartilhado com o Estado, que responsabilizou-se pelos anos finais do ensino fundamental; a municipalização das escolas de educação infantil do estado; a estadualização das escolas de ensino fundamental que ofertavam os anos finais; o reordenamento da rede de escolas estadual e municipal, para distribuir a oferta de vagas mais próximas das residências dos alunos; a gestão pedagógica das escolas dos anos iniciais da rede estadual e municipal, por parte da Secretaria Municipal de Educação (SEME); a adoção de regime de permuta entre servidores das duas redes; a implementação do Programa de Avaliação da Aprendizagem dos Alunos (PROA), e do Sistema Estadual de Avaliação da Aprendizagem Escolar (SEAPE); a construção de orientações curriculares para os anos iniciais, comuns para as duas redes; a produção de materiais pedagógicos comuns, nas duas redes, para os três primeiros anos do ensino fundamental e classes de aceleração; a implementação de programa de formação continuada para os profissionais das duas redes.

Postas essas considerações de ordem mais geral, ressalta-se que este estudo analisou o processo de implantação do regime de colaboração, celebrado entre o município de Rio Branco e o Governo do Estado do Acre, no período compreendido entre 2005 e 2012. Para tanto, buscou-se identificar os princípios e concepções que nortearam a elaboração, execução e acompanhamento das políticas educacionais, face aos desafios de procurar constituir um

conversação com outros atores. A capacidade de governo refere-se ao conjunto de técnicas, métodos e habilidades de um governante e sua equipe de governo para conduzir o processo rumo aos objetivos declarados, além dos recursos financeiros e humanos disponíveis para o processo de gestão. (www.mp.gov.br).

sistema público de educação na cidade de Rio Branco, contextualizando-o frente ao conjunto de políticas adotadas no Brasil e no Estado do Acre.

Frente a essa compreensão é que se formulou o seguinte problema de pesquisa: o processo de implementação do regime de colaboração, entre os sistemas públicos de educação do estado do Acre e do município de Rio Branco, resultou na constituição efetiva de um sistema público de educação?

A compreensão global do tema em estudo suscita questões intermediárias que buscam dialogar com a complexidade da temática:

- a) Em que contexto foram implementadas as medidas e ações, no período de estudo, visando materializar o regime de colaboração?
- b) Quais os princípios que nortearam o regime de colaboração, entre o Governo do Estado do Acre e a Prefeitura Municipal de Rio Branco (PMRB), para a efetivação do regime de colaboração, no período compreendido entre 2005 e 2012?
- c) Quais os impactos das políticas de financiamento, especialmente as de fundos contábeis, para a implementação do regime de colaboração, na cidade de Rio Branco?
- d) De que maneira a experiência com o regime de colaboração repercutiu no cumprimento das responsabilidades constitucionais dos entes federados envolvidos na ação?

A partir do interesse em estudar e responder ao problema e às questões de estudo definiu-se, então, o seguinte objetivo geral: analisar o processo de implantação do regime de colaboração entre o município de Rio Branco e o Estado do Acre, no período compreendido entre 2005 e 2012, na perspectiva de identificar os princípios e concepções que nortearam a elaboração, execução e acompanhamento das políticas educacionais, tendo em vista a constituição do sistema público de educação na cidade de Rio Branco.

O objetivo geral se desdobra nos seguintes objetivos específicos:

- a) Contextualizar o processo de elaboração e implementação do regime de colaboração entre o município de Rio Branco e Estado, no período de 2005 a 2012;
- b) Identificar e analisar os princípios e concepções que orientaram as diretrizes e ações desenvolvidas na parceria entre o município de Rio Branco e o Governo do Estado do Acre;
- c) Analisar a influência da política de financiamento da educação pública, a partir dos fundos contábeis, no processo de implementação do regime de colaboração em Rio Branco;
- d) Mensurar e interpretar os resultados do regime de colaboração, suas consequências e implicações, para assegurar o direito à educação na cidade.

Para dar conta da complexidade e multiplicidade que envolve o objeto de estudo adotou-se, no presente trabalho, uma abordagem de pesquisa de natureza qualitativa, nos termos formulados, segundo Lincoln e Denzin (2006), quando a definem a pesquisa como:

(...) uma atividade situada que localiza o observador no mundo. Consiste em um conjunto de práticas materiais e interpretativas que dão visibilidade ao mundo. Essas práticas transformam o mundo em uma série de representações, incluindo as notas de campo, as entrevistas, as conversas, as fotografias, as gravações e os lembretes. Nesse nível, a pesquisa qualitativa envolve uma abordagem naturalista, interpretativa, para o mundo, o que significa que seus pesquisadores estudam as coisas em seus cenários naturais, tentando entender ou interpretar os fenômenos em termos dos significados que as pessoas a eles conferem. (LINCOLN E DENZIN, 2006, p. 17)

Destarte, a pesquisa qualitativa permite uma apropriação da realidade, a partir de um trabalho mais analítico e interpretativo, favorecendo uma percepção dos valores e significados do objeto em estudo. Esta é, inclusive, a perspectiva apresentada por Minayo (1998), ao afirmar que a preocupação da pesquisa qualitativa é, justamente, com aspectos da vida social que não podem ser quantificados.

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas Ciências Sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo dos processos e fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. (MINAYO, 1998, p. 21-22)

Nesses limites, o pesquisador analisa o objeto de estudo em uma situação real, fazendo com que o mesmo esteja inserido no processo de produção das informações. Esta premissa aplica-se a este trabalho, haja vista que, em função do exercício profissional, proporcionou-se ao pesquisador estar envolvido no processo de discussão, negociações e produção de normatizações.

Nesta perspectiva, para se realizar a investigação das políticas educacionais, deve-se considerar o processo de mudança que se configurou no Estado, em consonância com os contextos em que ocorreu. Este processo possibilita ao pesquisador identificar as “tensões, embates, mobilização de recursos, autonomia e poder relativos que possuíam os atores sociais nos diferentes níveis em que as ações se desenvolviam, inclusive do próprio Estado” (BARRETO, 2008, p.8)

A autora ressalta que a pesquisa em política pública deve ser compreendida como resultado das lutas e conflitos entre os diferentes grupos políticos da sociedade. Deste modo,

tem-se a perspectiva de compreender o processo de formação, desenvolvimento e extinção das políticas, a partir dos interesses em disputa.

Neste sentido, buscou-se, em perspectiva, analisar o objeto de estudo, a partir do método de análise do ciclo de políticas desenvolvido por Ball na década de 90, apresentado por Mainardes (2006). Esse autor defende a necessidade de não apenas descrever as políticas, mas de compreender o processo de gestação e a complexidade que é a implementação das medidas adotadas. Especialmente no contexto das reformas educativas, essas medidas vêm alterando não somente as estruturas e o funcionamento dos sistemas educacionais, mas também a própria forma de exercício das funções de magistério (BALL, 2002).

O referido autor enfatiza que os princípios dessas reformas vêm sendo incorporados por diferentes governos, de diferentes matizes ideológicas, e que contam com o apoio de organismos internacionais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial que, a partir de projetos de financiamento de programas e ações e assessorias técnicas, disseminam conceitos, valores e princípios comuns, independentemente de contextos sociais e econômicos.

A reforma da educação alastra-se neste momento pelo mundo, nas palavras de Levin (1998), como uma “epidemia política”. Uma instável, irregular, mas aparentemente irreparável torrente de ideias reformadoras intimamente relacionadas entre si, está a possibilitar e a reorientar sistemas de educação com percursos e histórias muito diferentes, em situações sociais e políticas diversas. Esta epidemia é sustentada por agentes poderosos, tais como o Banco Mundial e a OCDE; atrai políticos de diversas facções e está a implantar-se profundamente nos “mundos assumidos” de muitos educadores acadêmicos. (BALL, 2002, p.3).

O regime de colaboração estabelecido no município de Rio Branco ocorre, de 2005 a 2012, num contexto de implementação de reformas desenvolvidas pelo Governo Federal, que contou com a adesão do Estado do Acre. O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), o Plano de Ações Articuladas (PAR) e o Programa de Inclusão Social e Desenvolvimento Sustentável do Estado do Acre (PROACRE) foram instrumentos que possibilitaram que uma agenda de programas e ações fossem desenvolvidas, em todos os sistemas municipais e de ensino do Estado.

Houve um processo de transferência de políticas e programa, que tiveram inspiração em outras experiências, trazendo como marca o foco nos resultados, nos exames de avaliação em larga escala e na ampliação do processo de descentralização da gestão das escolas, por meio do fortalecimento do Programa de Desenvolvimento da Escola (PDE), o qual colocava a gestão como eixo estruturante das ações de melhorias da aprendizagem escolar, incluída a distribuição

de insumos para as escolas, especialmente aquelas que se encontravam nas Zonas de Atendimento Prioritário (ZAP), também com destaque no fortalecimento da capacidade institucional das secretarias municipais de ensino. Todo esse portfólio de ações não foi desenvolvido de modo igual em todos os locais, mas foram preservados princípios estruturantes como, por exemplo, o economicismo e a competitividade.

Estes princípios são resultados desta agenda de políticas deflagrada pelos organismos internacionais, com a adesão dos governos nacionais. Portanto, torna-se necessário analisar a interdependência das ações desenvolvidas pelos governos locais, aqui configurados no governo do Estado do Acre e no município de Rio Branco, buscando compreender o processo de articulação das demandas locais, em sua relação com as iniciativas globais.

Estes campos constituem-se de forma diferente em distintas sociedades. Em resumo, as políticas nacionais necessitam ser compreendidas como o produto de um nexo de influências e interdependências que resultam numa “interconexão, multiplexidade, e hibridização” (Amin, 1997, p. 129), isto é, “a combinação de lógicas globais, distantes e locais” (p. 133). (BALL, 2001, p.102).

Para Ball (2001), o ciclo de políticas constitui-se em um método que busca compreender o processo de construção e execução das políticas públicas. Vai muito além de um exercício descritivo. Busca compreender, de fato, como essas políticas são constituídas e a forma como são colocadas em prática.

O ciclo de políticas não tem a intenção de ser uma descrição das políticas, é uma maneira de pensar as políticas e saber como elas são “feitas”, usando alguns conceitos que são diferentes dos tradicionais como, por exemplo, o de *atuação* ou *encenação* (*enactment*). Quero rejeitar completamente a ideia de que as políticas são implementadas. Eu não acredito que políticas sejam implementadas, pois isso sugere um processo linear pelo qual elas se movimentam em direção à prática de maneira direta. Este é um uso descuidado e impensado do verbo. O processo de traduzir políticas em práticas é extremamente complexo; é uma alternância entre modalidades. A modalidade primária é textual, pois as políticas são escritas, enquanto que a prática é ação, inclui o fazer coisas. Assim, a pessoa que põe em prática as políticas tem que converter/transformar essas duas modalidades, entre a modalidade da palavra escrita e a da ação, e isto é algo difícil e desafiador de se fazer. E o que isto envolve é um processo de *atuação*, a efetivação da política na prática e através da prática. (MAINARDES; MARCONDES, 2009, p.305).

Isso posto, parte-se então do reconhecimento de que o processo de formulação e elaboração das políticas são influenciados por disputas e tensões. Deste modo, o ciclo de políticas é constituído por três contextos: de influência, de produção de texto, o da prática, (MAINARDES, 2006).

Para encaminhamento deste estudo e com vistas a fazer as análises pretendidas na pesquisa, optou-se por se utilizar os dois primeiros contextos apresentados no trabalho de Mainardes (2006), conforme os estudos de Ball, o da influência e o da produção do texto descritos a seguir.

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

O contexto da produção é aquele no qual a política ganha forma para atender ao objetivo da comunicação com o público em geral. Os textos oficiais são o resultado de negociações, no âmbito dos poderes legislativos e dos confrontos com os grupos organizados. Nesse aspecto, ganha relevância a linguagem adotada para comunicar as ações a serem desenvolvidas. E também a identificação dos grupos ausentes no processo de elaboração das políticas e como estes foram silenciados.

O presente estudo, por se tratar de uma pesquisa qualitativa, utilizou-se da pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica pretendeu situar o objeto de estudo em sua perspectiva histórica, procurando demonstrar que a discussão sobre o direito à educação, especialmente para as camadas populares, foi e é objeto de disputa e de tensões. Como consequência e expressão dessa disputa, os temas do financiamento e da organização de um regime de colaboração são colocados como centrais na discussão das políticas educacionais.

A pesquisa bibliográfica foi organizada da seguinte forma: os estudos em políticas educacionais dão destaque às relações sob a forma de organização do Estado Federal e a sua relação com a oferta do direito à educação. A discussão sobre a implantação de um Sistema Nacional de Educação tem sido obstaculizada, entre outros fatores, por uma organização de Estado que, em nome da manutenção das diversidades regionais e locais, não estabelece mecanismos que afiancem a oferta de políticas públicas em uma base de maior igualdade entre os diversos entes federados, como afirmam os trabalhos de: Araújo (2013, 2011, 2010, 2005), Oliveira, (2010), Abrucio, (2010), Andrade, (2013, 2011).

Também os trabalhos de Saviani (2014, 2013, 2010, 2008) trazem uma importante discussão sobre a necessidade de organização do Sistema Nacional de Educação, como mecanismo de concretizar o regime de colaboração na federação brasileira. Da mesma forma,

Cury (2010, 2008, 2007, 2007, 2002) problematiza a forma como o direito à educação é distribuído no país e como a conformação do regime de colaboração poderia assegurar uma equidade em um contexto de enormes desigualdades.

Os trabalhos de Farenzena (2011, 2002), Martins (2011), Pinto (2007), ressoam no contexto do financiamento da educação básica e sua relação com o pacto federativo. Estes estudos apontam o impacto produzido pela estratégia de financiamento das políticas educacionais, a partir do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), na organização regional e local da educação. Os autores ressaltam a necessidade de ampliação dos mecanismos de financiamento da educação pública, com a ampliação da função supletiva e redistributiva da União, como forma de favorecer a retirada de obstáculos à implementação do regime de colaboração, visto que o debate sobre o federalismo brasileiro está fortemente baseado na organização de arrecadação e distribuição dos recursos obtidos pelo regime tributário do Estado.

Relativamente ao processo de realização e implantação de reformas educacionais, no Estado do Acre, que tiveram forte influência na organização da política educacional na cidade de Rio Branco, tem-se como autores referenciais os trabalhos de Damasceno (2010), Melo (2010), Verçosa (2016). Estes estudos analisam o contexto local, suas peculiaridades e sua relação com a política educacional desenvolvida no país.

A pesquisa documental parte da análise de documentos oficiais de planejamento, especialmente os Planos Plurianuais - PPAs, e os planejamentos estratégicos das secretarias. Também da análise dos dados estatísticos, legislações construídas no período, projetos desenvolvidos entre o Governo do Estado e as Prefeituras, bem como as parcerias com o Banco Mundial e o MEC – Ministério da Educação, além de relatórios dos governos do Estado e administração do município de Rio Branco, nos quais são identificados as medidas e os impactos obtidos na organização da educação na cidade.

Segundo Ludke e André (1986, p. 38), a pesquisa documental possibilita ao pesquisador “identificar informações factuais a partir de questões ou hipóteses de interesse.” Segundo as autoras, a estabilidade dos documentos permite que essas fontes possam ser verificadas e reavaliadas a qualquer tempo, permitindo a construção de diversos estudos, assim como permitindo compreender os fatos e os contextos em que foram produzidos.

Os documentos constituem também uma fonte poderosa de onde podem ser retiradas evidências que fundamentem afirmações e declarações do pesquisador. Representam uma fonte “natural” de informação. Não são apenas uma fonte de informação

contextualizada, mas surgem num determinado contexto e fornecem informações sobre esse mesmo contexto. (Ludke e André, 1986, p. 39).

Os relatórios de gestão de três governos estaduais e de duas administrações municipais são fontes primárias que captam os dados do que, de fato, foi instituído. São analisados a evolução da matrícula da educação básica, assim como os balanços sobre os recursos oriundos do FUNDEF e do FUNDEB, que apresentam a modificação, em termos orçamentários, do regime de colaboração, sendo também verificado como este processo afetou a organização dos sistemas estadual e municipal de ensino na cidade de Rio Branco.

Os projetos desenvolvidos com o Banco Mundial e o MEC, no período de 2007 a 2012, trazem informações e dados sobre a forma de relacionamento entre o Governo do Estado do Acre e os municípios. Estes instrumentos são mecanismos que interferem na gestão dos sistemas de ensino, a partir da adoção de políticas e programas que possibilitam uma padronização das ações e procedimentos a serem incorporados, no cotidiano das redes e das escolas. (OLIVEIRA, 2010).

No PROACRE, foram desenhadas uma série de estratégias para a oferta da educação básica em todos os 22 municípios. As estratégias delineadas tinham, como premissa, estabelecer formas de colaboração entre os entes, nas zonas rural e urbana. Os projetos e programas são fundamentados em estudos e pesquisas realizadas pelo Banco e por instituições parceiras que influenciam, de modo decisivo, que áreas e modalidades de ensino devem ser priorizadas nas ações contratadas nos acordos de empréstimos. Assim, o projeto desenvolvido no estado do Acre influenciou decisivamente na organização do regime de colaboração com o município de Rio Branco.

O PAR, construído com assessoria do MEC, instrumento de concretização do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, inseriu uma modalidade de planejamento e de regulação das políticas educacionais, atribuindo à organização federativa uma dada responsabilização, a partir de mecanismos centralizados de elaboração e monitoramento, que interferiu diretamente nas ações educacionais de estados e municípios. A partir deste instrumento, buscou-se uma conciliação entre a centralização e a descentralização das ações para o desenvolvimento da educação. A União centralizava as diretrizes e normatizações ampliando, através de convênios e programas, o seu papel supletivo e redistributivo, cabendo aos demais entes a execução das ações pactuadas dentro deste processo de planejamento. O PAR e o PDE trazem consigo uma forte perspectiva gerencial e performativa, ao enfatizar a necessidade de alcance de metas, especialmente a do Índice de Desenvolvimento da Educação

Básica (IDEB). Todo este processo está incorporado a um projeto político de desenvolvimento econômico (PINTO, 2009).

Esta dissertação de mestrado está assim configurada:

A primeira parte versa sobre as considerações iniciais, em cujo espaço são feitas as devidas demarcações acerca do estudo, ressaltando as razões que movem sua realização. A seguir são indicados tema e objeto do estudo, problema e demais questões, de natureza teórica e metodológica, que dão sustentação ao encaminhamento das escolhas, análises e reflexões desenvolvidas no estudo.

No capítulo I, será abordada a evolução do conceito de regime de colaboração e como este foi sendo construído historicamente. Serão também indicadas as relações estabelecidas entre o poder central e os governos subnacionais e como as estratégias utilizadas, para assegurar a educação pública no Brasil, são afetadas pela forma de organização federativa do Estado brasileiro. Discute-se, ainda, as formas de como o Brasil distribuiu as responsabilidades para a oferta da educação entre os entes federados e como foram asseguradas as condições para que estes pudessem arcar com os encargos para cumprir com essas tarefas.

No capítulo II, será apresentada e discutida a evolução da organização da educação pública, a partir da década de 90. Neste período, iniciam-se as reformas de inspiração neoliberal, que tiveram forte impacto na educação do país e, no caso do estado do Acre, foram implementadas com maior ênfase quando da chegada da Frente Popular do Acre ao poder, em 1999. As medidas adotadas a partir desse momento são caracterizadas por Damasceno (2010) como híbridas, pois partem de um pressuposto gerencial das políticas públicas e tentam dialogar com bandeiras históricas do movimento social acreano. É discutido, ainda, o impacto de medidas, como a implementação dos fundos fiscais para o financiamento na organização da educação estadual (FUNDEF e FUNDEB), a elevação da vinculação constitucional de 25% para 30%, para investimentos em educação, e as formas adotadas pelo governo estadual para partilhar as responsabilidades com os municípios, além das condições para que estes pudessem assumir as obrigações para a oferta do direito à educação.

O capítulo III descreverá e analisará o regime de colaboração entre o Governo do estado do Acre e a Prefeitura Municipal de Rio Branco (PMRB), para a oferta da educação no município. Parte-se da discussão sobre o planejamento educacional no país, principalmente a partir do Programa de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em 2007, e as formas utilizadas para promover a articulação entre os entes federados, de modo a assegurar uma gestão integrada das políticas educacionais no Brasil, especialmente o Plano de Ações Articuladas (PAR). Busca-se fazer uma descrição e análise das ações desenvolvidas no bojo do regime de

colaboração em Rio Branco, identificando os resultados da implementação dessa política, assim como sua repercussão na oferta do direito à educação no município.

Nas considerações finais são expostos alguns aspectos que orientaram o processo de pesquisa, evidenciando que pelas limitações deste trabalho, a necessidade de realização de novos estudos sobre este tema, com o objetivo de apurar as análises e conduzindo-o a um outro nível de investigação, destacando a construção de relações intergovernamentais que assegurem a interdependência dos entes federativos para assegurar o direito à educação.

1.POLÍTICA EDUCACIONAL, FEDERALISMO E REGIME DE COLABORAÇÃO

O objetivo deste capítulo é discutir a constituição do direito à educação no Brasil, a partir de uma retrospectiva histórica, na qual se pretendeu revelar a forma como o Estado brasileiro assumiu a responsabilidade pela oferta desse direito e o modo como foi distribuída entre os entes federados.

O capítulo está dividido em duas partes: na primeira, analisamos o processo de distribuição de responsabilidades para a oferta da educação, desde a independência do país, em 1822, até a década de 1940, destacando as primeiras ideias para o estabelecimento de um regime de colaboração, que foram apresentadas no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em março de 1932, com a respectiva necessidade da consignação de recursos que financiassem a educação pública, além da definição de diretrizes que orientassem a organização da educação em todo o país.

Na segunda parte, procuramos descrever o processo de constituição do direito à educação, a partir da elaboração da primeira lei de diretrizes e bases da educação nacional, em 1961. Também são analisadas as disputas para o estabelecimento de dispositivos que assegurassem recursos para o financiamento educacional e a conformação do direito à educação, a partir da Constituição Federal de 1988, incluídas as legislações pós-constituição, sobretudo as que estabeleceram os fundos fiscais de financiamento, assim como será discutido o conceito de regime de colaboração e de sistema nacional de educação, destacando os entraves históricos para a sua efetivação.

1.1 O regime de colaboração no Brasil: antecedentes históricos

Com a proclamação da Independência do Brasil, em 1822, e, conseqüentemente, a definição dos princípios organizacionais para a configuração do Estado brasileiro colocava-se, dentre outros desafios na esfera estatal, o de ofertar e assegurar acesso à educação primária a toda população, aspecto este que, *per si*, já justificaria a necessidade de modificar a orientação educacional herdada da Coroa Portuguesa, que dava ênfase à formação da corte com investimentos que privilegiavam a criação e expansão do ensino superior, em detrimento da instrução primária para a população.

Notadamente, a construção de um projeto nacional de educação passou a se constituir tema de um intenso debate, iniciado quando do processo de elaboração da primeira Constituição

Imperial, em 1824, oportunidade na qual se impôs o reconhecimento de quão imperativo era a constituição de um sistema nacional de educação. Reconhecia-se, todavia, também a precariedade da infraestrutura das escolas e da ausência de uma organização que assegurasse um financiamento adequado para a oferta dos serviços educacionais, de modo equânime em todas as províncias (ARAÚJO, 2005).

Ao analisar a história da constituição da educação como um direito fundamental, Cury (2002) sublinha o impacto da escolarização na formação dos valores essenciais para o exercício da cidadania, em que pese o reconhecimento que a forma de assegurar este direito, no Brasil, historicamente tem caminhado em uma direção contrária. Em função desse quadro, Faria Filho (2016) aponta que, a finalidade da escolarização da população, no Governo Imperial, estava voltada para a manutenção das condições de governabilidade, que assegurassem a sustentação do poder das elites do Império.

A instrução possibilitaria arregimentar o povo para um projeto de país independente, criando também as condições para uma participação controlada na definição dos destinos do país. Na verdade, buscava-se constituir, entre nós, as condições de possibilidade de governabilidade, ou seja, a criação das condições não apenas para a existência de um Estado independente, mas, também, dotar esse Estado de condições de governo. Dentre essas condições, uma das mais fundamentais seria dotar o Estado de mecanismos de atuação sobre a população. Nessa perspectiva, a instrução como um mecanismo de governo permitiria não apenas indicar os melhores caminhos a serem trilhados por um povo livre, mas também evitaria que esse mesmo povo se desviasse do caminho traçado. (FARIA FILHO, p.137. 2016).

Neste sentido, a Lei de 15 de outubro de 1827, que determinava a criação de escolas de primeiras letras nas cidades, vilas e lugares com grande concentração populacional, parecia convergir para a compreensão da importância da educação na formação da identidade nacional e constituição do Estado e da nação brasileira. No entanto, Saviani (2000) afirma que esta lei permaneceu letra morta, pois a fragmentação do Estado brasileiro, as profundas desigualdades econômicas e sociais entre as províncias e a resistência das oligarquias regionais em prover a educação pública para a população estavam entre as causas que influenciaram o não avanço e difusão da instrução primária na velocidade das necessidades do país e da população.

Araújo (2005, p. 194-195) aponta, como obstáculos para a expansão da escolarização, a “(...) falta de pessoal preparado, quanto por incapacidade de investimento do governo central e das municipalidades que revelavam precariedade até mesmo em sua função de vigilância das escolas, mediante a atuação das câmaras municipais”.

Como forma de superação destes obstáculos, surge à necessidade do estabelecimento de maiores cuidados por parte das províncias e das municipalidades, com a tarefa de instruir a população.

Recomendava que os presidentes das províncias fizessem as municipalidades nomearem como inspetores “homens inteligentes e patriotas” e que as municipalidades tivessem “exatos e amudados relatórios sobre o funcionamento das escolas. (ARAÚJO. 2005, p.195)

Isso posto, pode-se dizer, então, que a organização da educação no Brasil Império baseava-se em uma relação de subordinação das províncias e, conseqüentemente, das municipalidades em relação ao poder central, a considerar que “os Conselhos das Províncias tinham competência para formular projetos de leis, mas deveriam encaminhá-los à Assembleia Geral, que tinha a competência exclusiva de legislar” (ARAÚJO, 2005, p.196).

Assim, diante dos problemas que impediam os avanços da escolarização da população, o enfrentamento se deu na direção de buscar descentralizar, para as províncias, a responsabilidade pelo ensino primário e secundário, esvaziando a possibilidade de constituição de uma organização nacional de educação. Nesse particular, pode-se reconhecer o Ato Institucional de 1834 como resposta da Regência às revoltas regionais contra a centralização política do Governo imperial.

Destarte, as oligarquias das províncias buscavam preservar os seus quinhões de poder enquanto que, como forma de assegurar a estabilidade do Império, o governo central transferiu para as províncias uma série de atividades que estavam sob sua responsabilidade. No caso da educação, foi transferida a responsabilização pela educação primária e secundária. Essa divisão de responsabilidades não veio acompanhada dos recursos necessários para fazer frente ao desafio de ampliar a escola às populações.

Como consequência, esse processo de descentralização criou mais obstáculos à difusão da escola, pois sua oferta ficou dependente dos interesses regionais que tinham, como prioridade, a manutenção dos seus espaços de poder e dominação, em detrimento de um projeto que ampliasse a instrução elementar.

Saviani (2008), identifica nesse processo de descentralização de responsabilidades, sem a correspondência de recursos para dar conta da tarefa de expandir a instrução pública, a concretização de um dos problemas estruturais para a organização de um sistema nacional de educação, que seria de natureza financeira /tributária e que se concretizaria de duas formas.

A primeira é a insuficiência de recursos que, após o Ato Institucional de 1834, não chegaram, sequer, a 2% do orçamento do Governo Central, deixando o financiamento da expansão da educação para os combalidos orçamentos das províncias.

Saviani (2008) afirma:

Durante os 49 anos correspondentes ao Segundo Império, entre 1840 e 1888, a média anual dos recursos financeiros investidos em educação foi de 1,80% do orçamento do governo imperial, destinando-se, para a instrução primária e secundária, a média de 0,47%. O ano de menor investimento foi o de 1844, com 1,23% para o conjunto da educação e 0,11% para a instrução primária; e o ano de maior investimento foi o de 1888, com 2,55% para a educação e 0,73% para a instrução primária e secundária. (SAVIANI, 2008, p. 9-10)

Além da insuficiência de recursos, uma segunda forma de manifestação do problema estrutural, seria o permanente estado de reformas, coadjuvado pela ausência de definição de uma política educacional, frente à omissão do governo central, o que possibilitava que os governos locais empreendessem suas ações com a profusão de legislações muitas vezes desconexas e incoerentes. Diante desse cenário, o processo de normatização constituir-se-ia em uma das principais formas de atuação do Estado para a organização da educação nacional e difusão do processo de escolarização.

A omissão do governo central, nas ações de expansão da instrução pública, resultou em uma oferta precária e desigual no território nacional que, de acordo com as análises de Faria Filho (2016), indicam:

Em decorrência desses fatores, o que podemos observar, ao longo do período imperial, é, em primeiro lugar, o desenvolvimento de serviços de instrução, de redes de escolas, muitas diversas em consonância com a diversidade das Províncias do Império. Em segundo lugar, devido à precariedade das finanças provinciais, o serviço da instrução, “reconhecidamente dispendioso”, como apontava Tavares Bastos, acabava, mesmo quando recebia relativamente altos investimentos financeiros, por contar com recursos sempre muito aquém das necessidades de expansão dos serviços. Em terceiro lugar, as multiplicidades dos atos legais, bem como das suas orientações, fator devedor do pouco tempo que os presidentes de província permaneciam no cargo e da fragilidade das Assembleias Provinciais, que acabou por dar lugar a uma cultura administrativa que muito pouco prezava a continuidade das políticas, sendo as “reformas dos serviços de instrução “quase sempre consideradas e mostradas em relatórios pelos administradores como um grande feito político-administrativo.” (FARIA FILHO, 2016, p.137-138).

Esse cenário, sobre o papel do Estado Nacional, não se modificou com a Proclamação da República, em 1889. Mantiveram-se as diretrizes da descentralização para os Estados,

estabelecidas do Ato Adicional de 1834, embora tenha havido um reforço da autonomia do poder local, para o tratamento das questões da educação, em detrimento de uma maior participação da União.

O Decreto nº 7, promulgado em 20 de novembro de 1889, indicou uma ampliação da autonomia dos estados para desenvolver as ações referentes à instrução pública, expandindo-a para graus mais elevados.

Art. 2º Até à definitiva constituição dos Estados Unidos do Brazil, aos governadores dos mesmos Estados competem as seguintes atribuições: § 2º Providenciar sobre a instrução publica e estabelecimentos proprios a promove-la em todos os seus grãos. (BRASIL, 1889).

Observa-se, portanto, que o federalismo inaugurado na República reforçou a descentralização administrativa, sem a devida redistribuição dos tributos, situação essa que concorreu para que fossem mantidos severos limites para a expansão do ensino público. Sobre a questão em evidência, Araújo (2005) aponta que o pacto que destituiu a monarquia privilegiou os interesses das elites regionais e, deste modo, o Estado republicano adotou um modelo de federação com ênfase nos estados e não na União, reforçando a omissão estatal para a construção de um projeto nacional de instrução pública.

A questão é que, mais do que duas orientações liberais que disputavam, o que havia eram interesses regionais que sobrepujavam a necessidade de construção de um modelo de federação que atendesse aos interesses nacionais. Essa tendência regionalista foi a vencedora e não houve, doutrinariamente, um “liberalismo triunfante” em oposição ao outro (o de Rui Barbosa) que tenha fracassado, mas dos interesses das elites locais por uma fatia maior de poder político, principalmente das províncias com maior dinamismo econômico (ARAÚJO, 2005, p.205).

Em linhas gerais, é passível de se reconhecer que passou a vigorar uma concepção de organização de Estado, que tem como sustentação a partilha do poder com as elites regionais, fragilizando a tentativa de estabelecimento de ações que favorecessem a construção de um projeto nacional de desenvolvimento para o país. Este modelo de organização do Estado Republicano impactou diretamente as orientações para a organização da instrução pública.

A delegação aos estados da tarefa de prover a educação primária, sem uma definição clara das contrapartidas que o poder central distribuiria aos estados, produziu um cenário de quase abandono da tarefa de assegurar formação escolar ao povo brasileiro. Esse processo de abandono, por parte do poder central, foi reforçado com a adoção de algumas políticas, no

campo da educação, que favoreceram o desenvolvimento da escola de modo desigual e fragmentado, sem a definição de diretrizes nacionais para a organização da educação no país. Por suposto, os Estados que contavam com um nível maior de desenvolvimento econômico e político realizaram reformas que buscaram imprimir um caráter modernizador para o Estado e para a educação.

O Estado de São Paulo, que possuía uma maior capacidade técnica e de investimento, implantou medidas com o objetivo de dar uma organicidade ao sistema de ensino, com os objetivos de enfrentar e favorecer a ampliação da oferta de matrículas, estabelecer mecanismos de controle das atividades escolares, combater o analfabetismo infantil e adulto e incentivar o fortalecimento de práticas modernas de ensino, baseadas no pensamento escola novista. Assim, ações como recenseamento da população em idade escolar, a criação de delegacias de ensino, introdução de escolas de alfabetização, consolidação de uma política de formação de professores, iniciada na década anterior, possibilitaram que o modelo de política educacional, adotado em São Paulo, pudesse tornar-se uma referência para os demais estados da federação. (CAVALIERE, 2003).

Na segunda metade da década de 1920, Fernando de Azevedo empreende a reforma educacional, no Distrito Federal a qual, na visão de Carvalho (2016), fecha um ciclo das reformas educacionais da primeira República, sintetizando os princípios do pensamento reformador educacional no Brasil. Entre esses princípios, destacam-se a modernização da política educacional, ao propor que houvesse uma articulação na organização das etapas de formação do cidadão, nos aspectos técnicos, econômicos, morais, sociais, entre outros, no contexto das mais modernas descobertas científicas. E um segundo princípio, seria o do estabelecimento da escola única que, além do caráter democratizante, de assegurar que em uma mesma sala pudesse abrigar alunos provenientes de camadas sociais diferentes, permitisse o desenvolvimento de uma proposta curricular que aliasse o trabalho manual e intelectual.

Entre as medidas adotadas, destacam-se a formulação de um conjunto de legislações que tinha, como principal objetivo, a modernização dos serviços de educação, e da realização de um censo escolar, que fornecesse os dados para subsidiar o planejamento educacional, em conformidade com a racionalização administrativa, esta uma das principais bandeiras do pensamento dos reformadores dessa época. (CAVALIERE, 2003).

As medidas adotadas nos Estados de São Paulo, Minas Gerais, Bahia, Ceará, Pernambuco e Rio de Janeiro possibilitaram que, ao menos nesses estados, houvesse um processo de aprofundamento das discussões sobre o direito à educação, como sendo uma tarefa

assumida pelo Estado. Contudo, essa discussão não foi encampada pela União, dando um caráter de bem privado a algo que era de interesse de toda a população.

Se as realizações do governo central não foram dignas de notas, o mesmo não pode ser dito quanto aos governos estaduais. Todavia, as reformas e remodelações dos sistemas escolares estaduais ocorreram de forma desigual e calcadas na política de governadores, visto que apenas determinadas unidades da federação (geralmente as mais desenvolvidas social, política e economicamente) passaram a assumir os princípios reformadores: “[...] o ideário nacional, especialmente na década de 1920, vai encontrar terreno propício para sua concretização nos estados e no Distrito Federal; este é outro reflexo do desenvolvimento do estadualismo” (NAGLE, 2001, p.244). Assim, os estados mais desenvolvidos levaram a termo não só as medidas para a ampliação do acesso à instrução, mas também medidas de substituição dos princípios educacionais então vigentes pelos princípios da Escola Nova. (ARAÚJO, 2005, p.209).

As ideias que fundamentavam essas reformas estiveram presentes no processo de revisão constitucional de 1926, no qual a disputa entre as concepções de centralização e descentralização políticas foram escancaradas. Os debates sobre a autonomia dos estados, para a organização da instrução elementar, chocaram-se com a necessidade de constituir uma identidade nacional, em detrimento dos interesses locais.

O tema do papel da União emergiu junto com o questionamento acerca da organização federativa e da defesa da necessidade de construção de uma nacionalidade brasileira. Para tanto, seriam imprescindíveis, além de unidade nacional na organização da educação, a necessidade que a União coordenasse a implantação de diretrizes pedagógicas para todo o território. (ARAÚJO, 2005).

Alicerçadas em duas diretrizes, o estabelecimento de um regime de colaboração entre a União, Estados e Municípios foi tratado nas discussões sobre a revisão da Constituição de 1891. A primeira diretriz tratava da divisão de responsabilidades, na qual os Municípios seriam os responsáveis pela criação de escolas, designação e pagamento dos professores e a fiscalização sobre as condições e funcionamentos das escolas. Caberia aos Estados a incumbência pela formação dos professores e a União com a responsabilidade do ensino superior. A segunda diretriz estabelecia a necessidade da definição de formas de financiamento que assegurassem aos entes federados recursos financeiros, inclusive com a vinculação constitucional, para suportar os encargos da expansão da instrução pública. (ARAÚJO, 2005).

Reforçando essa retomada do ideário liberal, os deputados da revisão de 1926 propuseram a inscrição do direito à educação com oferta universal do ensino primário pelo Estado e a compulsoriedade de frequência escolar, bem como medidas que pudessem efetivar esse direito, como um fundo nacional de financiamento para o

ensino primário, um conselho nacional de educação com funções normatizadoras, o controle de escolas subvencionadas e a progressiva associação da gratuidade, com a obrigatoriedade também para o nível secundário. (ARAUJO, 2005, p.213-214).

Este debate, apesar de não ter logrado êxito, teve o mérito de apresentar questões centrais que se sucederam, nos embates educacionais de todo século XX e início do século XXI, perpassando a discussão sobre as políticas públicas educacionais no Brasil. A década de 1930 iniciou-se com a repercussão da grave crise econômica de 1929 e a instabilidade política resultante da exclusão da repartição de poder de vários segmentos sociais e de uma parte significativa das oligarquias regionais. Por outro lado, o processo de industrialização e de urbanização, em franco processo de expansão, expôs as fraturas da sociedade brasileira.

Como forma de assegurar a estabilidade política e econômica, houve todo um movimento de centralização do poder político, no Governo Federal, reforçando-se a visão da década anterior, no papel da educação, para a reconstrução de um projeto de país e promoção social. Esse processo de centralização é realçado, na questão tributária, pela qual a União concentrava a maior parcela dos tributos, dificultando a ação dos Estados e Municípios, na provisão do direito à educação. (KANG, 2011).

Os debates dos anos anteriores, sobre a necessidade de se estabelecer diretrizes para a organização nacional, foram incorporados na agenda governamental, entre eles a oferta universal do ensino primário, a criação de fundos para financiar a educação e a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública e do Conselho Nacional de Educação, os quais caminharam na direção da reestruturação do ensino no país conforme nos apresenta Cury (2007):

A situação começa a se alterar a partir da Revolução de 1930, especialmente com o processo sócio-político conducente à Assembléia Nacional Constituinte de 1933-1934. Ela estabeleceu, para todos os entes federativos, a gratuidade e a obrigatoriedade do (então) ensino primário, um Plano Nacional de Educação sob Diretrizes e Bases e uma vinculação porcentual para a educação advinda da arrecadação dos impostos. Tais constrangimentos se dão dentro de um capítulo próprio em que a educação é reconhecida como direito de todos (art. 150), sendo a sua oferta sujeita ao reconhecimento e fiscalização oficiais. Importa salientar os aspectos do financiamento obrigatório. A Constituição Federal de 1934, em seu artigo 156, assevera: “A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos”. (CURY, 2007, p.834).

Esta exigência é reforçada pelo acelerado processo de industrialização e, conseqüentemente, de urbanização do país, que exigiram que houvesse um forte incremento de

investimentos no processo de escolarização. Saviani (2008) enfatiza que, no período compreendido entre 1930 e 1946, houve um leve crescimento do aporte financeiro, por parte da União, em que pese o fato de os estados terem apresentado um recuo na sua capacidade de financiamento, enquanto os municípios acompanharam a tendência da União de um leve incremento no financiamento da educação.

Assim, os investimentos federais em ensino passam de 2,1%, em 1932, para 2,5 em 1936; os estaduais se reduzem de 15,0% para 13,4% e os municipais se ampliam de 8,1% para 8,3% no mesmo período (RIBEIRO, 2003, p.117). Isso não obstante a Constituição de 1934 ter determinado que a União e os municípios deveriam aplicar nunca menos de 10% e os estados 20% da arrecadação de impostos “na manutenção e desenvolvimento dos sistemas educacionais” (art. 156). Essa vinculação orçamentária foi retirada na Constituição de 1937, do Estado Novo, e foi retomada na Carta de 1946, que fixou em 20% a obrigação mínima dos estados e municípios e 10% da União. No entanto, em 1955 tínhamos os seguintes índices: União, 5,7%; estados, 13,7%; municípios, 11,4%. (SAVIANI, 2008, p. 10).

Face aos sensíveis avanços identificados, relativamente ao crescimento dos investimentos em educação, computa-se que os mesmos são resultado de um intenso processo de discussão, instaurado na década anterior e que teve, na publicação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, um importante referencial para o diagnóstico e proposição de mecanismos que estabelecessem uma maior colaboração entre os entes federados, na tarefa de assegurar algum grau de organicidade à educação nacional.

Por seu turno, o Manifesto fez um diagnóstico da educação nacional, evidenciando o distanciamento dela do projeto de desenvolvimento econômico e social do país, além de identificar e apontar a ausência de diretrizes educacionais mais amplas, que articulassem os entes federados para oferta e organização da educação nacional conforme se explicita a seguir:

Tudo fragmentário e desarticulado. A situação atual, criada pela sucessão periódica de reformas parciais e frequentemente arbitrárias, lançadas sem solidez econômica e sem uma visão global do problema, em todos os seus aspectos, nos deixa antes a impressão desoladora de construções isoladas, algumas já em ruína, outras abandonadas em seus alicerces, e as melhores, ainda não em termos de serem despojadas de seus andaimes. (AZEVEDO, 2006, p. 188).

Dentre as diretrizes apontadas constava, justamente, a necessidade do estabelecimento de mecanismos de cooperação entre os Estados e a União, como forma de superar a centralização, pois a permanência dessa situação, na visão dos signatários do Manifesto,

impedia a ampliação da escola e do processo de escolarização da população, de modo a atender os desafios do país.

A organização da educação brasileira unitária sobre a base e os princípios do Estado, no espírito da verdadeira comunidade popular e no cuidado da unidade nacional, não implica um centralismo estéril e odioso, ao qual se opõem as condições geográficas do país e a necessidade de adaptação crescente da escola aos interesses e às exigências regionais. Unidade não significa uniformidade. A unidade pressupõe multiplicidade. Por menos que pareça, à primeira vista, não é, pois, na centralização, mas na aplicação da doutrina federativa e descentralizadora, que teremos de buscar o meio de levar a cabo, em toda a República, uma obra metódica e coordenada, de acordo com um plano comum, de completa eficiência, tanto em intensidade como em extensão. À União, na capital, e aos estados, nos seus respectivos territórios, é que deve competir a educação em todos os graus, dentro dos princípios gerais fixados na nova constituição, que deve conter, com a definição de atribuições e deveres, os fundamentos da educação nacional. Ao governo central, pelo Ministério da Educação, caberá vigiar sobre a obediência a esses princípios, fazendo executar as orientações e os rumos gerais da função educacional, estabelecidos na carta constitucional e em leis ordinárias, socorrendo onde haja deficiência de meios, facilitando o intercâmbio pedagógico e cultural dos Estados e intensificando por todas as formas as suas relações espirituais. A unidade educativa, - essa obra imensa que a União terá de realizar sob pena de perecer como nacionalidade, se manifestará então como uma força viva, um espírito comum, um estado de ânimo nacional, nesse regime livre de intercâmbio, solidariedade e cooperação que, levando os Estados a evitar todo desperdício nas suas despesas escolares a fim de produzir os maiores resultados com as menores despesas, abrirá margem a uma sucessão ininterrupta de esforços fecundos em criações e iniciativas. (AZEVEDO, 2006, p. 195).

Neste sentido, a descentralização e a definição de mecanismos de cooperação favoreceriam a racionalização dos recursos e possibilitaria a compreensão de que a política de educação passaria a ser uma ação de Estado, ficando menos suscetível aos humores dos governos de plantão. Esse desafio se fez presente, ao longo da história da educação brasileira, contribuindo para produzir um quadro de desarticulação das políticas educacionais e ampliando as desigualdades na oferta dos serviços educacionais por parte dos estados.

Corroboram com essa compreensão as análises de Araújo (2005, p. 218), quando afirma que, sob inspiração de ideologias autoritária e totalitárias, que estavam sendo difundidas por diversos países, houve um “arrefecimento do federalismo descentralizador de caráter oligárquico, a educação integrou o projeto nacionalista e centralizador da Era Vargas e foi assumida como um projeto de caráter nacional”. Em perspectiva, essas ideias resultaram na revogação da Constituição de 1934 e na outorga de uma nova carta constitucional, que refletiria o ambiente de autoritarismo.

Referenciando-se nas análises de Cury (2007), pode-se afirmar que o novo texto constitucional fez recuar o reconhecimento do direito à educação como uma tarefa estatal,

colocando o Estado como um colaborador das famílias e propôs a vinculação de recursos para o financiamento da educação, conforme determinavam seus artigos 125 e 130:

Art. 125 - A educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular.

Art. 130 - O ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar. (CF, BRASIL, 1937)

Seguindo este curso de análise, outra consequência, resultado do ambiente autoritário vigente à época, foi a anulação das discussões sobre a repartição de responsabilidades entre os entes federados, fazendo com que o grau de submissão dos estados perante a União fosse ampliado. Além da concentração da arrecadação de tributos, a União assumiu, privativamente, o poder de legislar sobre as diretrizes da educação nacional e adotou, como princípio de financiamento da expansão da instrução pública, o estabelecimento de convênios que, por sua própria natureza, possuíam um caráter altamente discricionário, pois não consideravam, previamente, as necessidades de cada unidade federada, tornando ainda mais precária a gestão da educação nos Estados e Municípios.

O federalismo sofreu grandes modificações com a Era Vargas. Primeiro, com a maior centralização do poder, fortalecendo o Executivo Federal. Em segundo lugar, houve uma expansão de ações e de políticas nacionais em várias áreas, inclusive na educação. Ambas as mudanças, no entanto, foram implementadas principalmente no período autoritário do Estado Novo, problema ao qual se soma o próprio enfraquecimento da federação. Na verdade, os governos subnacionais tiveram seu poder federativo subtraído e suas máquinas públicas não foram modernizadas para dar conta dos nascentes direitos sociais – ao contrário, enquanto o mérito começava a se instalar em algumas ilhas de excelência do plano federal, o patrimonialismo foi pouco modificado em estados e, principalmente, municípios. (ABRUCIO, 2010, p. 44).

Com o fim do Estado Novo e a redemocratização do país, o Brasil ganhou uma nova constituição e assim houve a retomada de vários pontos que foram suprimidos pela Constituição de 1937 como, por exemplo, a questão do reconhecimento do direito à educação, estabelecendo a obrigatoriedade e a gratuidade para o ensino primário (CF, Art. 166) o que, na perspectiva da análise de Horta (1998) é limitado, pois a educação não foi assumida como um dever do Estado.

O tema da cooperação entre os entes federados, para o cumprimento do direito à educação foi definido, respectivamente, nos artigos 170 e 171, os quais apontavam como instrumento de cooperação a criação de um Fundo Nacional.

Art. 170 - A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Território.

Parágrafo único - O sistema federal de ensino terá caráter supletivo, estendendo-se a todo o País, nos estritos limites das deficiências locais.

Art. 171 - Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino.

Parágrafo único - Para o desenvolvimento desses sistemas, a União cooperará com auxílio pecuniário, o qual, em relação ao ensino primário, provirá do respectivo Fundo Nacional. (CF, Brasil, 1946).

Segundo Carvalho (1960), a ausência da efetivação de mecanismos de cooperação, entre os entes federados, é decorrente da disputa entre duas posições sobre a forma de organização da educação nacional. A primeira, de caráter centralizador, manifestada principalmente na Constituição de 1937, e a segunda, que reforçava o aspecto federativo-descentralizador, manifestado nas Constituições de 1934 e 1946.

A Constituição de 1946 resgata vários princípios introduzidos na Carta de 1934, como a vinculação de recursos para o financiamento da educação, por parte de cada ente federal, e a necessidade de estabelecimento de Diretrizes nacionais para a educação nacional. O embate entre centralização/descentralização foi retomado no processo de elaboração da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que tramitou durante 13 anos. Os debates foram bastante intensos, com posições extremadas a favor de maior descentralização, especialmente com o fortalecimento do papel dos municípios na composição da Federação brasileira. (Araújo, 2005).

1.2 A questão das diretrizes e bases da educação nacional e do regime de colaboração

O processo de elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, determinado pela Constituição de 1946, traz à tona o debate sobre a necessidade de organização do sistema nacional de educação e o estabelecimento dos conceitos de coerência e intencionalidade, como mecanismos que assegurassem as condições de funcionamento das escolas no país e a forma de manter o controle e a avaliação das políticas educacionais.

Essa disputa vai ficar bastante evidenciada durante os debates, na elaboração da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, iniciados em 1948 e concluídos em 1961, e quando da aprovação do texto da Lei, conforme se evidencia nas análises a seguir.

As preocupações centralizadoras que se manifestaram a partir de 1930 e que foram atenuadas no intervalo constitucional de 1934 e 1937, ganharam vigoroso impulso no regime “autoritário” instituído neste último ano. O desenvolvimento do sistema escolar passou desde então a ser orientado nos moldes ideológicos do Estado Nacional com suas caricatas tendências centralizadoras: uma escola rígida, com rígidos programas calcados em padrões federais, a ser concretizados, sem nenhuma flexibilidade adaptativa, em todas as regiões do país. A esta asfixiadora uniformidade veio contrapor-se, na Assembleia Nacional Constituinte de 1946, o ideal federativo consagrado pela tradição republicana: “os Estados Unidos do Brasil mantêm sob o regime representativo, a Federação e a República” (art.1º da Constituição). Na nova estrutura constitucional, a organização dos sistemas de ensino distribui-se entre a União e os Estados (Arts. 170 e 171), respeitados os princípios gerais fixados no capítulo II da Constituição nos seus artigos 166 a 175. Restava, entretanto, como competência precípua da União, a fixação das diretrizes e bases da educação nacional (art. 5º. XV d) e o estabelecimento das “condições de capacidade para o exercício das profissões técnico-científicas e liberais (Art.5º, p). No caso específico das diretrizes e bases fica, todavia, assegurada aos Estados uma legislação supletiva ou complementar” (Art.6º). (CARVALHO, 1960, p.204).

A Constituição de 1946, de caráter liberal e democrático, reforçou a organização federativa do Estado, responsabilizando a União pela definição das diretrizes gerais para a organização do sistema de ensino delegando, aos demais entes federados, a atribuição de legislar, de forma supletiva ou complementar, sobretudo no que se refere às peculiaridades regionais.

Segundo assevera Carvalho (1960), o projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação, apresentado pelo Ministro da Educação, Clemente Mariani, não acolheu posições descentralizadoras mais extremas. Buscou-se estabelecer diretrizes flexíveis, viabilizando formas de colaboração mais harmônicas, para que se pudesse assegurar, mais rapidamente, uma democratização da educação, a fim de se atender as transformações vivenciadas pela sociedade brasileira.

O que marca a atual Constituição, em seus dispositivos sobre o ensino, dizia o ministro em sua exposição de motivos é a oportunidade que abre para um sistema contínuo e articulado de educação para todas as classes, desde o ensino infantil até o superior. A Constituição de 1934 acenava com algo semelhante, esperança cedo frustrada. Reabre-se agora no país a oportunidade de organizar o seu sistema educacional, de modo a facilitar a qualquer brasileiro, pobre ou rico das cidades ou do campo, a possibilidade de subir o que os anglo-saxões chamam a “escada educacional”, até o último degrau, com a única limitação dos seus talentos e dotes pessoais. (CARVALHO, 1960, p.209).

Com a apresentação do substitutivo do Deputado Carlos Lacerda, em 1959, o centro do debate foi deslocado do tema centralização/descentralização para o monopólio estatal sobre a instrução pública. Esta discussão atendia o interesse das escolas privadas, especialmente as ligadas à Igreja Católica, e se assentava em duas premissas:

1) Uma lei substantiva própria para a regulamentação e aplicações específicas. 2) Uma lei que defina rumos de acordo com uma diretriz básica (não fosse ela de Diretrizes e Bases), cuja doutrina se concentra neste ponto: liberdade de ensino. (CARVALHO, 1960, p.214).

Este deslocamento das questões centrais do debate faz emergir um aspecto bastante controverso, o qual será questão recorrente no debate em torno da definição de política pública educacional no Brasil: a destinação de recursos públicos para as escolas privadas. Ao eleger a liberdade de ensino como um dos princípios do seu substitutivo, Carlos Lacerda promove uma inversão na concepção do conceito de obrigatoriedade escolar, ao alçar o direito à educação como um dever da família, dando um caráter supletivo a atuação da escola e do Estado. Ao invés do Estado conceber um projeto de educação e propor às famílias, caberia a estas impor as condições para que a atuação estatal provesse os meios para assegurar uma formação, em conformidade com os princípios e valores de cada família. Um dos mecanismos utilizados seria, justamente, o da destinação de recursos públicos para o financiamento de instituições privadas de ensino, seja pela destinação direta de fundo ou pela concessão de bolsas de estudo, conforme aponta Carvalho (1960):

Art.70. Além dos recursos orçamentário destinados a manter e expandir o ensino oficial, o Fundo Nacional do Ensino Primário, o do Ensino Médio e o do Ensino Superior proporcionarão recursos, previamente fixados, para a cooperação financeira da União com o ensino de iniciativa privada em seus diferentes graus.” “Art.71. A cooperação financeira da União, dos Estados e dos Municípios se fará: a) sob a forma de financiamento de estudos através de bolsas, concedidas a alunos na forma da lei presente; b) mediante empréstimo para a construção, reforma e expansão de prédios escolares e respectivas instalações e equipamentos. (CARVALHO, 1960, p.216).

O substitutivo de Carlos Lacerda trouxe a disputa da organização do sistema de ensino do campo constitucional para o campo filosófico, pois “pressupõem valores mais altos, políticos, éticos e religiosos, que norteiam a existência humana.”. O esvaziamento da discussão constitucional, provocado pelo projeto de Lacerda, dificultaria o estabelecimento de bases que atendessem o fundamento da organização federativa do estado brasileiro. (Carvalho, 1960).

O debate gerado, a partir da discussão e tramitação da LDB de 1961, provocou descrença, por parte dos intelectuais que, desde a década de 20 do século passado, defendiam a necessidade da importância de se organizar um sistema nacional de educação, estruturado e tendo, como fundamento, o federalismo que assegurasse uma formação adequada às exigências das mudanças da sociedade brasileira, além de incorporar, na gestão do sistema, nas escolas e nas práticas escolares, os conhecimentos produzidos pela moderna ciência.

Ao se manifestar sobre o debate produzido em torno das questões relacionadas à tramitação do projeto da primeira LDB, Xavier (2000) afirma que:

No processo de tramitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LBDEN – 1948/1961), o desfecho das disputas em torno de questões bastante objetivas, como a distribuição de recursos para o ensino, desfavorável para os defensores da educação pública, atingiu de forma indelével, a crença nas possibilidades construtivas da educação escolar. Disseminou-se uma certa descrença na relação instrumental da escola com desenvolvimento. Esta passou a ser vista como uma instituição domesticada pelos interesses corporativos dos empresários do ensino particular e/ou associada ao uso eleitoreiro. Tal conjuntura alimentou o entendimento de que a questão educacional devia ser deslocada do âmbito das instituições formais de ensino para um amplo movimento de conscientização, por meio do qual o ideal de democratização do ensino fosse reelaborado, sob a forma de uma reivindicação genuinamente popular. (XAVIER, 2000 p. 8).

Em meio a todas as disputas, que permearam a tramitação da primeira LBDEN, Carvalho (1960) considera que foram definidos os dispositivos que contribuiriam para a organização do sistema nacional de educação e para o estabelecimento de mecanismos de cooperação entre a União e os Estados, como a vinculação de percentuais de financiamento para os entes federados e a construção de plano para operacionalização dos fundos de ensino (Cf. Art. 92, § 2º). Porém, esses dispositivos exigiriam um amplo debate de toda a sociedade, para que fosse possível alinhar os consensos sobre a forma de sua operacionalização.

Grosso modo, a década de 1960, no Brasil, foi marcada pela intensa polarização entre os que defendiam ampliar a nacionalização da economia, o chamado nacional desenvolvimentismo, e os que defendiam uma maior abertura para investimentos estrangeiros, a chamada doutrina da interdependência. Como resultado das tensões entre os projetos em disputa, teve-se a eclosão do golpe militar em 1964, com a vitória dos que defendiam uma maior desnacionalização da economia, resultando em uma quebra da normalidade institucional política e do modelo de desenvolvimento econômico iniciado em 1946.

No que se refere a esse momento, Saviani (2008) afirma que o objetivo do “movimento revolucionário” era a manutenção da ordem econômica.

A articulação entre os empresários e os militares conduziu ao golpe civil-militar, desencadeado em 31 de março e consumado em 1º de abril de 1964. Saíram vitoriosas, portanto, as forças socioeconômicas dominantes, o que implicou a adequação da ideologia política ao modelo econômico. Em consequência, o nacionalismo desenvolvimentista foi substituído pela doutrina da interdependência. Consumou-se, desse modo, uma ruptura política, considerada necessária para preservar a ordem socioeconômica, pois se temia que a persistência dos grupos que então controlavam o poder político formal viesse a provocar uma ruptura no plano socioeconômico. Portanto, se a “Revolução de 1964” foi realizada para assegurar a continuidade da ordem socioeconômica, é inegável seu significado de “mudança política radical”, atestada até mesmo pelo simples fato da permanência dos militares no poder por 21 anos, caso inédito na história política brasileira. (SAVIANI, 2008, p.294).

Ainda sobre o contexto e cenário do golpe militar, Ferreira Jr. e Bittar (2008) identificam dois sentidos no movimento de 64: o primeiro, de supressão das liberdades democráticas, através da instituição de estruturas jurídicas que legitimavam o autoritarismo e a repressão das forças oposicionistas ao regime; o segundo, que assegurava a constituição de mecanismos que acelerassem a modernização e a expansão do capitalismo brasileiro.

Em síntese: propugnavam a criação de uma sociedade urbano-industrial na periferia do sistema capitalista mundial, pautada pela racionalidade técnica. No lugar dos políticos, os tecnocratas; no prosaetnio da política nacional, as eleições controladas e fraudadas; no âmbito do mundo do trabalho, a prevalência do arrocho salarial; na lógica do crescimento econômico, a ausência de distribuição da renda nacional; na demanda oposicionista pela volta do Estado de direito democrático, a atuação sistemática dos órgãos de repressão mantidos pelas Forças Armadas: eis como a ditadura militar executou o seu modelo econômico de aceleração modernizadora e autoritária do capitalismo no Brasil. Foi assim que o Estado, com grande poder de ordenação da sociedade civil, assumiu uma face ideológica fundada no princípio da racionalidade técnica, como o único mecanismo político válido para a consolidação da revolução burguesa que havia se iniciado depois de 1930. (FERREIRA JR.; BITTAR, 2008, p.335).

Germano (1994) caracteriza a política educacional do Regime Militar como contraditória. Há um discurso de valorização da educação como instrumento de equalização social e que encontra obstáculos para a sua efetivação na escassez de recursos, pois o maior volume de investimentos era destinado para as grandes obras de infraestrutura, que viabilizavam a acumulação do capital. Outro limite apontado pelo referido autor é, justamente, a repressão aos professores e aos estudantes, o que obstaculizou o desenvolvimento científico. A adoção da teoria do capital humano acabou por subordinar todo o planejamento educacional ao processo produtivo.

Em síntese, a política educacional se desenvolveu em torno dos seguintes eixos: 1) Controle político e ideológico da educação escolar em todos os níveis. Tal controle, no entanto, não ocorre de forma linear, porém, é estabelecido conforme a correlação de força existente nas diferentes conjunturas históricas da época. Em decorrência, o Estado militar e ditatorial não consegue exercer o controle total e completo da educação. A perda de controle acontece, sobretudo, em conjunturas em que as forças oposicionistas conseguem ampliar o seu espaço de atuação política. Daí os elementos de “restauração” e de “renovação” contidos nas reformas educacionais; a passagem da centralização das decisões e do planejamento, com base no saber da tecnocracia, aos apelos “participacionistas” das classes subalternas. 2) Estabelecimento de uma relação direta e imediata, segundo a “teoria do capital humano”, entre educação e produção capitalista e que aparece de forma mais evidente na reforma do ensino do 2º grau, através da pretensa profissionalização. 3) Incentivo à pesquisa vinculada à acumulação do capital. 4) Descomprometimento com o financiamento da educação pública e gratuita, negando, na prática, o discurso de valorização da educação escolar e concorrendo, decisivamente, para a corrupção e privatização do ensino, transformado em negócio rendoso e subsidiado pelo Estado. Dessa forma, o regime delega e incentiva a participação do setor privado na expansão do sistema educacional e desqualifica a escola pública de 1º e 2º graus, sobretudo. (GERMANO, 1994, p.105-106).

A contradição plausível da política educacional, formulada pelos militares, será explicitada na Constituição de 1967 e, posteriormente, na Emenda Constitucional nº 1, de 1969. A Carta constitucional do Regime Militar aponta a obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário para as crianças de 07 a 14 anos, reconhecendo a educação como um dever do Estado (HORTA, 1998).

Desse modo, articula-se o direito à educação gratuita e obrigatória em torno de dois eixos: modalidade e faixa etária.

Art. 176. A educação, inspirada no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e solidariedade humana, é direito de todos e dever do Estado, e será dada no lar e na escola.

§ 3º A legislação do ensino adotará os seguintes princípios e normas:

II - o ensino primário é obrigatório para todos, dos sete aos quatorze anos, e gratuito nos estabelecimentos oficiais; (CF, BRASIL, 1967).

Porém, essa mesma política, ao tempo que reconheceu a educação como um dever do Estado, em que se articula gratuidade e obrigatoriedade a uma modalidade de ensino e faixa etária, retira do texto constitucional a determinação de vinculação de receitas mínimas para o financiamento da educação.

Desse modo, teve-se uma queda drástica nos investimentos do Governo Federal, à medida que se constata, “então, que o orçamento da União para educação e cultura caiu de 9,6%, em 1965, para 4,31%, em 1975.” (SAVIANI, 2008, p.10), justamente em um momento de aumento da pressão pelo atendimento educacional em todos os níveis de ensino.

Araújo (2005) ressalta que, em função dessa ruptura no processo de financiamento da educação, aliado a fatores políticos que buscavam assegurar mais poder aos grupos que davam sustentação ao regime, ganhou força a tese da municipalização do ensino, materializada na vinculação criada pela Lei 5692/71 do gasto mínimo de 20%, que os municípios deveriam investir no ensino primário.

Assim, foi adotado o princípio da centralização das decisões e descentralização das ações. Em tese era justificada, como dispositivo que favoreceria a redução das desigualdades regionais, pois possibilitaria que as ações desenvolvidas nos estados fossem pautadas por uma diretriz nacional, o que contribuiria para a superação das dificuldades oriundas da ausência da capacidade técnica e financeira, especialmente dos estados do Norte e do Nordeste.

O dever de organizar e manter o ensino era definido nos moldes da autonomia e interdependência entre União, estados e municípios, em nome da racionalização administrativa e econômica que orientava as reformas do Estado no período. O planejamento integrado era forma sugerida para a superação das desigualdades intra e inter-regionais e, na educação, essa forma de atuação deveria ser concretizada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), criado pela Lei n.º 5537/68, que se configurava como órgão coordenador e corretivo no âmbito educacional. (ARAÚJO, 2005, p.223).

Dessa forma, há um processo de intensa desresponsabilização da União e dos Estados, que passaram a delegar a obrigação pela expansão, principalmente da educação primária, para os municípios, especialmente nas áreas rurais e nas regiões Norte e Nordeste. A forma de suplementação adotada pelo Governo Federal são os convênios e projetos que, sob inspiração do Banco Mundial, buscam minimizar a incapacidade técnica, administrativa e financeira dos municípios.

Pinto (2014) destaca que a disputa em torno do financiamento da educação, que marcou o final da década de 1950 e o início da década de 1960, ganha novos desdobramentos, pendendo para as posições do campo conservador, que defendia destinação de recursos públicos para as escolas privadas, através do pagamento de bolsas ou de isenções fiscais, no salário educação, para as empresas que financiassem a educação dos filhos de seus empregados.

Como consequência, ainda, do ambiente de autoritarismo, foi aprovada a Lei n.º 5.172, de 1966, que estabelece o Código Tributário Nacional tendo, como uma de suas características, a alta concentração das receitas tributárias pela União chegando, após a realização das transferências constitucionais FPE e FPM, a 66% do total da tributação no país no ano de 1962. (CF. PINTO, 2014). Desse modo, o Congresso Nacional teve suas prerrogativas limitadas, passando a ter um papel de carimbador da legislação orçamentária enviada pelo Poder

Executivo, com os parlamentares assumindo um papel de despachantes das demandas dos governos estaduais, em busca de recursos para financiar as ações políticas no nível estadual.

Na visão de Abrucio (1994), os Estados foram os grandes derrotados na reformulação da legislação tributária do país, pois foram os entes que tiveram uma maior redução na repartição dos tributos arrecadados, ampliando a submissão e a dependência econômica dos governos estaduais em relação à União, o que fortaleceu a estratégia de transferências de receitas a partir dos convênios.

No novo Código Tributário Nacional, foram introduzidos novos mecanismos de financiamentos das políticas sociais, dentre os quais o Salário-Educação. Pinto (2014) afirma que este tipo de mecanismo jurídico de financiamento prejudica o planejamento educacional, pois as receitas oriundas são voláteis e a tributação ocorre sobre a folha de pagamento que, em momentos de retração da economia, sofre uma forte redução. Além disso, não alcançava setores importantes da economia, que pagavam salários mais elevados, pois tinha um limite de 20 salários mínimos para a tributação, fazendo com que a massa de contribuintes fosse concentrada nos trabalhadores com menor renda.

Ao analisar o legado do Regime Militar, deixado para a educação, Cunha (2014) ressalta o significativo crescimento da rede de ensino privado, tanto no ensino superior como na educação básica. O crescimento de camadas médias da população, em decorrência do período de forte expansão da economia, produziu clientela, tanto para as universidades, como para as escolas privadas. Esse processo contou, ainda, com a indução estatal, ao produzir uma ampliação da obrigatoriedade escolar, sem o correspondente acréscimo nos recursos financeiros. Essa opção privatista da educação é reforçada pela aliança com os setores civis que deram sustentação ao golpe, cujas forças se fazem presentes no debate sobre o financiamento, desde a década de 1950 do século passado.

O regime militar (1964/1985) favoreceu enormemente a iniciativa privada no campo educacional. Não porque as Forças Armadas fossem espontaneamente privatistas, mas, sim, porque os agentes e colaboradores do golpe de Estado de 1964 fizeram parte ou tinham afinidades político-ideológicas com os grupos que defenderam o Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de orientação privatista, que deu origem à Lei n. 4.024, de dezembro de 1961. A estruturação dos sistemas de ensino previstos pela primeira LDB favoreceu os interesses privados, por atribuir aos conselhos de educação (o federal e os estaduais) importantes competências antes concentradas nos detentores dos cargos executivos. Os membros desses conselhos, nomeados livremente pelo Presidente da República e pelos governadores dos estados, recaíram em pessoas escolhidas mediante pressão e articulação privadas. Complementarmente, esses conselheiros ficaram expostos a pressões e atrativos de diversas espécies. Além disso, divididos os centros de tomada de decisão, tornou-se

mais difícil a resistência às pressões e aos atrativos das instituições privadas de ensino. (CUNHA, 2007, p. 811-812).

As políticas adotadas pelo Ministério da Educação e pelas demais redes de ensino, orientadas pelos organismos internacionais e sob forte influência do empresariado brasileiro, resultaram em uma grande deterioração da escola pública, principalmente no que se refere à valorização profissional do magistério.

Para se ter uma ideia da velocidade da deterioração dos salários, os professores da rede estadual paulista recebiam, em média, 8,7 vezes o salário-mínimo horário, em 1967; em 1979, essa relação havia baixado para 5,7 vezes. E continuou caindo, apesar das greves pela reconstituição do valor dos salários, a partir da segunda metade da década de 1970, em todo o país. (CUNHA, 2014, p.364).

Decorre que, como consequência do modelo de financiamento da educação, adotado pelo Regime Militar e, principalmente, pela alternativa de criação de fundos públicos, para financiar a expansão da escolarização da população, houve exatamente o fortalecimento e expansão do ensino privado. O processo de concessão de bolsas e de imunidades fiscais resultou em um forte amparo financeiro às instituições privadas, que teriam os seus espaços ociosos utilizados de forma supletiva, para apoiar a ampliação da escolarização, permitindo uma grande transferência de recursos públicos para setores privados, conforme afirma Cunha (2014, p.364).

Em 1981, as bolsas e as indenizações de gastos propiciadas por recursos do salário-educação correspondiam a 70% das vagas das escolas privadas de 1º grau do país. Como havia outras fontes de bolsas para o setor privado do ensino, estimou-se que o número total desse benefício igualasse o do número de matrículas.

O processo de abertura democrática na visão de Germano (1994 tem, como eixo, a modificação no modo de elaboração das políticas públicas, no qual ganha relevo a incorporação de bandeiras oriundas dos movimentos sociais. É uma estratégia que busca assegurar uma maior sutileza, na condução do regime político, utilizada pelos militares para manter a estrutura de poder produzida a partir do golpe de 1964. Em um ambiente de fortes contradições internas, com o afastamento de uma parcela de grupos civis, apontados como moderados e que deram sustentação social e política aos governos militares, era necessário o estabelecimento de pontes

de diálogos com a sociedade civil, que lutava pela volta da liberdade democrática e pela melhoria das condições de vida da população.

A política educacional passa a ser vista como um mecanismo de enfrentamento ideológico, destinado a grupos de maior vulnerabilidade social.

Desse modo, os problemas educacionais passam a ser encarados, pelo Estado, como questões políticas ao mesmo tempo em que as políticas sociais se revestem, cada vez mais, de uma conotação ideológica que as identifica diretamente como uma ação aos mais “carentes”. Isso ocorre porque o objetivo manifesto dessas políticas é agir como mecanismos de correção das desigualdades sociais. Trata-se de uma busca de legitimidade e dá conta ao mesmo tempo, que o Regime desde o II PND (Governo Geisel), mas sobretudo, no III PND (Governo Figueiredo), tem em vista um interlocutor: as classes subalternas, o povo pobre das periferias urbanas e das áreas rurais e, com menor intensidade, uma parte das chamadas classes médias empobrecidas pelas políticas econômicas dos sucessivos governos militares. Daí o discurso em favor da distribuição de renda e dos apelos participacionistas. (GERMANO, 1994, p.233).

Ainda de acordo com Germano (1994), os planos elaborados para as áreas social e educacional não possuíam sincronia, tanto no que se refere às concepções que orientariam essas políticas, quanto às finalidades e objetivos. O II Plano Setorial de Educação e Cultura – PSEC (1975-1979) mantinha uma concepção advinda da teoria do capital humano, de caráter tecnicista, com foco na preparação de mão de obra e na ampliação do acesso à escolarização. Dessa forma, mantinha-se uma subordinação do sistema educacional e das demandas da economia, no que se refere à empregabilidade da população. Com essa finalidade, o ensino é direcionado para a formação de recursos humanos, o que torna necessário ampliar a cobertura da faixa etária obrigatória de ensino (7-14 anos) e expandir o 2º grau. O II Plano Nacional de Desenvolvimento – PND (1975-1979), que deveria balizar a construção do PSEC, criticava a alta concentração de renda, assumindo uma postura crítica em relação ao jargão de que era preciso fazer o bolo crescer para depois distribuir.

Para atender à necessidade de expansão da escolarização da população, foi adotada como estratégia a municipalização da responsabilidade pelo ensino fundamental. Como justificativa, são apropriados pelo governo conceitos como participação da sociedade, que consistiria em uma maior aproximação da população e das gestões municipais, possibilitando que as demandas da sociedade fossem incorporadas no processo de formulação e execução das políticas públicas. Outro conceito apropriado foi o de democratização da sociedade, maior interferência da sociedade no processo de formulação e execução das políticas e democratização do ensino, que versava sobre o acesso à escola pública, com qualidade expresse,

fundamentalmente, nas condições de trabalho e de remuneração dignas para os profissionais e estudantes. Esses conceitos são gestados nos grupos de oposição ao regime.

Seria uma estratégia adequada para ampliar as oportunidades educacionais, principalmente nos grupos historicamente excluídos, em especial as populações das periferias das grandes cidades, as dos pequenos municípios e as de zona rural, com prioridades para as regiões Norte e Nordeste, que tinham os piores índices de cobertura educacional. Esse discurso de ampliação do acesso à educação e da participação não foi acompanhado por um esforço para disponibilizar mais recursos.

O debate sobre o retorno da vinculação constitucional de recursos para a educação, retirado na Constituição de 1967, sofreu uma forte resistência por parte do governo. A proposta de emenda do senador João Calmon, apresentada em 1976, só conseguiu ser aprovada no plenário do Congresso Nacional, em 1982, definindo os percentuais de financiamento da educação em 13%, para a União, e 25%, para os Estados, Distrito Federal e Municípios.

Germano (1994) destaca a política educacional, no período da abertura ressaltando que houve

(...) uma mudança de forma com relação ao período anterior (auge do Regime Militar) à medida em que fazia fortes apelos “participacionistas” e “redistributivistas”. As metas, contudo, não foram cumpridas, em decorrência de “externalidades” de toda ordem: crise fiscal do Estado, crise de legitimidade do Regime, institucionalização e ampliação do conflito, estagnação do ciclo produtivo. Isso configura a discrepância entre os objetivos proclamados e à prioridade real da ação do Estado. (GERMANO, 1994, p. 261).

Após a aprovação da Emenda João Calmon, que reestabeleceu a vinculação obrigatória de investimentos na educação, por parte dos entes federados, observa-se um crescimento no volume de recursos investidos na educação, porém, ainda abaixo dos percentuais mínimos aprovados. Mesmo assim, quando se contabilizava apenas a função educação, desconsiderando despesas que não possuem relação com a manutenção e desenvolvimento do ensino os investimentos, esses recursos não ultrapassavam 3% do PIB.

A vinculação dos investimentos obrigatórios não foi efetivada sem polêmica. Os militares, nos últimos momentos de agonia do regime, postergaram ao máximo a sua aplicação, utilizando interpretações jurídicas que culminavam na necessidade de produção de novos instrumentos legislativos para efetivar as alterações na Constituição. O debate, dentro do Governo Federal, centrava-se na necessidade de explicitar melhor o conceito de manutenção e

desenvolvimento do ensino, detalhadas as despesas que devem ser consideradas para a verificação do cumprimento dos percentuais mínimos constitucionais.

Os movimentos de educadores e legisladores, comprometidos com as causas da educação, propugnavam que a Emenda Constitucional seria autoaplicável, trazendo para o centro das discussões a tese da hierarquia da Constituição, que afirma que a lei maior do país se sobrepõe a todo o ordenamento jurídico, cabendo ao poder público apenas efetivar o que foi definido pelos legisladores. Desse modo, a vinculação obrigatória para a educação efetivou-se, apenas, em 1986, a partir da aprovação do orçamento federal de 1985.

Aprovada a emenda, ocorreu uma grande polêmica. De um lado o governo militar, em sua fase declinante, protelando a vigência daquela obrigatoriedade por supô-la carente de regulamentação. De outro lado, um amplo movimento de educadores que a defendiam como autoaplicável, defendendo também que a especificação dos gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino devesse ser entendida como uma atividade propriamente pedagógica e destinada a todos – não se incluindo, portanto, as despesas com os estabelecimentos militares de ensino, com o treinamento de burocratas, com a merenda escolar e outras assim variadas. Pela lei 7.438, de 24 de julho de 1985, prevaleceu a concepção mais ampla e o retardamento na destinação dos recursos acrescidos. No ano seguinte ao da aprovação da emenda, 1984, os gastos federais com o ensino foram de 4,4% da receita de impostos. Apesar de aumentados os recursos federais para a educação, parcela significativa era canalizada para atividades fora do ensino, entendido em termos estritos. (CUNHA, 1991, p.300).

Apesar desse cenário de dificuldades para o financiamento das políticas educacionais, que exigiam cada vez mais recursos, o debate sobre a ampliação das responsabilidades dos municípios foi reforçado pelo caldo de movimentos que lutavam pelo retorno da democracia ao país. Como o autoritarismo foi uma das marcas do período militar, a centralização política e tributária também foi associada a esse contexto e, com isso, a descentralização das decisões administrativas e políticas foi compreendida como um contraponto à dimensão de dominação do regime militar.

Araújo (2005) aponta outros sete fatores que foram importantes para a disseminação das ideias municipalistas na década de 1980: os projetos federais de apoio a ampliação da escolarização, principalmente no Nordeste; a vinculação de receitas para a educação, determinadas pela Lei n°. 5.692/71; experiências de gestões municipais, que prezavam pela participação popular; a criação da União dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME e sua boa relação com o MEC; a necessidade de repactuação das competências entre os entes federados, para a oferta do direito à educação; o crescimento das forças oposicionistas nas eleições de 1982; a luta pelo fim do regime; e a disseminação das ideias neoliberais, com ênfase na descentralização política e administrativa.

Por seu turno, Cunha (1991) ressalta este aspecto do processo de abertura democrática, associado a luta pela descentralização tributária:

Pois bem a luta contra o regime militar teve como um de seus elementos a defesa da descentralização tributária em proveito dos municípios, o que acabou sendo incorporado pela Constituição de 1988. Ocorre que o ímpeto da luta pela descentralização tributária trouxe consigo a defesa da municipalização dos serviços de saúde, como também do ensino de 1º grau. A argumentação era a seguinte: o município não pôde cumprir com as determinações legais de ampliar sua participação na oferta de escola, por causa da concentração tributária em favor do governo federal. Agora que se conseguiu a desconcentração tributária, deve-se caminhar não só para ampliar a participação no ensino de 1º grau, mas alcançar a completa municipalização de todo este grau de ensino, inclusive pela transferência das escolas das redes estaduais para as prefeituras. (CUNHA, 1991, p. 411).

Os argumentos utilizados para defender a municipalização, que consistia na transferência da gestão das escolas estaduais para os municípios (CUNHA, 1991), centravam-se em duas dimensões: uma ideológica e outra pragmática. Na dimensão ideológica, havia um destaque na necessidade de aproximação do processo de tomada de decisões da população afetada, pois essa dinâmica favoreceria um processo de formação de cidadania, através das instâncias de participação popular. Outra alegação utilizada era a de que o processo de descentralização favoreceria um aumento da eficácia das políticas públicas, posto que essas seriam resultado das discussões com a participação do povo no seu desenvolvimento e fiscalização.

Na dimensão pragmática, privilegiava-se a necessidade de se assegurar as condições administrativas e técnicas para que os municípios pudessem assumir a tarefa da escolarização em todo o seu território. Nessa perspectiva, o aumento da participação popular não significaria, necessariamente, um aumento da democracia, pois a fragmentação política poderia favorecer práticas clientelistas que teriam, como consequência, a dispersão de recursos públicos.

A municipalização deveria ocorrer com o estabelecimento de planejamento integrado entre todos os entes, com a redefinição de competências e com uma nova sistemática, para efetuar a transferência de recursos, substituindo o modelo que tinha, como paradigma, os convênios, ou seja, o processo de municipalização não estava vinculado a um planejamento sistêmico da educação no território, mas a acordos pontuais, convertidos em convênios, que atribuíam responsabilidades para os entes envolvidos no processo de redefinição das responsabilidades da gestão dos sistemas de ensino. Conforme Cunha (1991) destaca, prevalece a visão pragmática, apoiada pelas correntes conservadoras que percebem, no financiamento das políticas educacionais, uma forma de aquinhoarem significativas somas de recursos públicos,

sempre enfatizando a eficácia e a diminuição dos custos das atividades desenvolvidas na iniciativa privada.

Convergindo com os liberais na defesa da municipalização do ensino de 1º grau estavam os privatistas. Em primeiro lugar, os movidos por interesses econômicos, isto é, pela mais fácil garantia da transferência de recursos públicos para as escolas privadas, tanto por estarem mais defendidas pelas veleidades estatizantes a nível estadual e federal, quanto pelo próprio fato de que a Constituição de 1988 propiciou um expressivo aumento de gastos municipais com o ensino e garantiu a transferência de recursos para as escolas “comunitárias, confessionais e filantrópicas” sem fins lucrativos (inclusive mediante bolsas de estudos para alunos que demonstrassem insuficiência de recursos, havendo falta de vagas na rede pública). Em segundo lugar, por razões ideológicas, os privatistas religiosos, em especial pretendem sobre o ensino público (inclusive nele ministrar o seu credo) através das administrações municipais. (CUNHA, 1991, p. 412).

A Constituição de 1988 é resultado de um amplo movimento de construção de um Estado de direito e democrático. A mobilização da sociedade, em geral, especialmente das organizações que lutavam pela defesa da escola pública, possibilitaram que temas caros à sociedade brasileira fossem discutidos, no sentido de consagrar a democracia e a educação democrática como princípios fundamentais na nova ordem constitucional. Cury (2013) e Saviani (2013) apontam este momento como um resultado de um denso processo de mobilização, que guardou semelhança apenas com os movimentos da década de 20, os quais resultaram nas reformas educacionais em vários Estados, com repercussão nas políticas educacionais até os dias atuais. Uma de suas marcas foi, justamente, a ênfase na participação dos cidadãos na configuração de um novo Estado de direito, incluída a luta pelas conquistas sociais, o que aponta na direção de construção de um Estado social.

Não há contestação quanto ao fato dela ter erigido uma série de dispositivos que significaram, de um lado, a chamada dos cidadãos à participação e, de outro lado, a afirmação de direitos civis, políticos, sociais e culturais como jamais outra Constituição o fizera. Há insinuações de que esta afirmação de direitos tenha sido exagerada. De qualquer modo, o constituinte quis fazer crescer tanto os direitos da cidadania, quanto os deveres do Estado em assegurá-los. Ela ter se assumido, pela decisão de constituintes eleitos, como criadora de um Estado Democrático de Direito, não é casual. Ademais, ela tem sido interpretada como tendo assumido como horizonte político o de Estado Social. (CURY, 2013, p.196).

Conforme expresso no Artigo 205 da Constituição, a educação é um princípio constitucional, um direito do cidadão e um dever do Estado. Para tanto, é definida como um direito público subjetivo, obrigatório e gratuito. O pleno desenvolvimento do indivíduo é a

finalidade da educação, conforme o referido texto constitucional. Desse modo, o desafio de assegurar o direito à educação deve ser pautado pela exigência de superação da histórica desigualdade, no acesso e nas condições de permanência à educação escolar, que marcam a história da educação brasileira, ante o desafio de assegurá-la, de fato, como direito, e não como privilégio.

Nestes termos, faz-se necessário que o Estado assuma posições de maior intervenção na definição e execução das políticas públicas, de modo a dar efetividade à democracia.

Assim, o direito à educação se liga, intrinsecamente, à função pública do Estado, na medida em que só ele pode estender universalmente a escola para todos e assim atender o conjunto dos cidadãos com imparcialidade, de modo a fazer cumprir os grandes objetivos da democracia e da justiça. Daí as obrigações do Estado quanto ao financiamento e qualificação deste direito. Só ele pode propiciar condições que, na oferta do ensino, vão equalizando novas oportunidades para grupos menos aquinhoados de capital cultural, com insumos diferenciados. (CURY, 2013, p.202).

A Constituição de 1988 determinou, no parágrafo único do Artigo 23, que “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.” A necessidade de formulação de leis complementares deve-se, fundamentalmente, ao complexo sistema de distribuição de competências adotado no país.

A nossa Constituição adota esse sistema complexo que busca realizar o equilíbrio federativo, por meio de uma repartição de competências que se fundamenta na técnica da enumeração dos poderes da União (arts.21 e 22), com poderes remanescentes para os Estados(art.25 §1º) e poderes definidos indicativamente, para os Municípios (art.23) e setores concorrentes entre União e Estados, em que a competência para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais ou normas gerais cabe à União, enquanto se defere aos Estados a até aos Municípios a competência suplementar. (SILVA, 2014, p.483).

Esse desenho de repartição de competências, entre os entes federados, implica diretamente na oferta do direito à educação. O art. 211 determina que a União, Estados, Distrito Federal e os Municípios organizem os seus sistemas de ensino em regime de colaboração. Detalha, nos parágrafos seguintes, as atribuições de cada um dos entes, atribuindo à União, além das responsabilidades com as instituições a ela vinculadas, a obrigação de exercer uma função redistributiva e supletiva, frente aos demais entes, para assegurar uma equalização das oportunidades educacionais e um padrão mínimo de qualidade. A ação redistributiva e supletiva da União seria por meio de assistência técnica e financeira aos demais membros da federação.

Neste artigo, são disciplinadas, ainda, as obrigações de Estados e Municípios pela oferta da educação básica, dentro de um contexto de cooperação.

Desse modo, as relações federativas, para a oferta do direito à educação, devem ser pautadas pelos princípios da cooperação. Há, portanto, a necessidade de se romper com a tradição de se impor políticas pelas esferas imediatamente superiores, que contam com maior volume de recursos e de capacidade técnica para a construção e financiamento aos entes de nível hierárquico inferior, ou seja, torna-se fundamental a constituição de relações federativas que tenham o diálogo e a reciprocidade como elementos estruturantes da organização da política pública. (ANDRADE, 2013).

Araújo (2010) afirma que a Constituição e as leis infraconstitucionais mais recentes não definiram normas de cooperação, no que se refere à educação. Este vazio legal, associado às disputas políticas nacionais, regionais e locais acabam por minar iniciativas que tenham o propósito de construir relações entre Estados e Municípios, baseadas na cooperação.

A indefinição das normas de cooperação, a falta de regulamentação do regime de colaboração, em conjunto com a extrema fragmentação orçamentária da descentralização de perfil municipalista mitigam as possibilidades de melhoria das políticas de acesso e de permanência na escola, reforçam a pluralização de redes/sistemas de ensino dos entes federados com realidades socioeconômicas e políticas distintas, bem como uma capacidade técnica, orçamentária e administrativa bastante desigual, de maneira que um aluno de uma rede ou de um sistema de ensino municipal de dada região metropolitana tenha comprometido o seu direito ao acesso, à permanência e à qualidade na escola, comparado a um município vizinho. Isto é notável, por exemplo, no que se refere à infraestrutura das escolas, plano de carreira docente, políticas programas e projetos educacionais. (ARAÚJO,2010, p.237).

Ao não definir o que vem a ser, de fato, um regime de colaboração e, por consequência, a não promulgação da lei complementar, que define as formas de colaboração, o país não consegue estabelecer os mecanismos necessários para efetivar uma ação articulada e integrada para a oferta do direito à educação, ficando refém de instrumentos que tratam, apenas, da descentralização tributária, sem uma correspondência com um projeto nacional de educação.

Nessa perspectiva, iniciativas como PDE, PAR e FUNDEB, por mais que tenham, como objetivo, articular e integrar as ações da educação no país que busquem assegurar uma continuidade e estabilidade das políticas levadas a efeito, e que estabeleçam critérios para a repartição de recursos, financiamento para assistência técnica e financeira, por parte da União, essas iniciativas mantêm a tradição de ter as relações intergovernamentais verticalizadas e não horizontalizadas. Assim, tem-se uma coordenação federativa pela qual o Governo Federal e os estaduais desenvolvem ações, com foco no alcance de resultados e programas, que são

dependentes das relações políticas. Estas ações são materializadas por meio da celebração de convênios, acordos, pactos. (Araújo, 2010). Portanto, mantém características presentes ao longo da história da educação brasileira, como a eventualidade, temporalidade e a voluntariedade. Luce e Farenzena (2007). Essas características delineiam a diferença entre a coordenação e a colaboração federativa.

É preciso que se faça uma distinção entre coordenação e colaboração federativa, pois enquanto a primeira se constitui em procedimento que busca resultado comum a partir do governo central, apesar da autonomia dos entes federados, a colaboração federativa se traduz no modo de atribuições e exercício das competências concorrentes e comuns, devendo a tomada de decisões e o exercício das competências serem conjuntas e não isoladas. (ARAÚJO,2010, p.238).

Essas relações intergovernamentais, com foco no alcance de resultados e programa, destoam do federalismo cooperativo, inaugurado com a Constituição Federal de 1988, que pressupõe que a divisão de competências e atribuições entre os entes federados, para o desenvolvimento de políticas públicas que assegurem a efetivação dos direitos sociais, estejam baseadas na cooperação, o que exige o estabelecimento de instrumentos que assegurem espaços de discussão e tomadas de decisões em comum acordo, tendo em vista a gestão associada das competências definidas pela legislação.

O regime de colaboração é um instituto jurídico e administrativo, que traduz o exercício de competências comuns e concorrentes, para a efetivação de uma política pública. Portanto, é resultado de um processo de concertação entre os entes federados, em que, tanto o processo decisório, quanto a execução das políticas públicas ocorre de modo comum, buscando assegurar estabilidade e continuidade, de forma que os objetivos preconizados pela política pública sejam plenamente satisfatórios para a população, uma vez atendidos os ditames da Constituição Federal e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. (ARAÚJO, 2010; SAVIANI, 2010).

Cury (2013) ressalta que a constituição de um regime de colaboração deve resultar em um sistema nacional de educação, que assegurem que as finalidades da política educacional sejam compartilhadas de forma colaborativa.

A insistência na cooperação, a divisão de atribuições, a assinalação de objetivos comuns com normas nacionais gerais indica que, nesta Constituição, a acepção de sistema como um todo se dá como sistema nacional e federativo por colaboração recíproca, tanto quanto de Estado Democrático de Direito. Esta abertura, contudo, no campo da interpretação do texto legal, dada a complexidade da teia de relações que se estabelecem, é também fonte de incertezas. (CURY, 2013, p.203).

Nesse sentido, Saviani (2010, p. 381) conceitua o sistema nacional de educação como “(...) a unidade dos vários aspectos ou serviços educacionais mobilizados por determinado país, intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente que opera eficazmente no processo de educação da população do referido país”. Assim, o autor ressalta que o sistema busca articular a diversidade das peculiaridades, de modo que haja uma integração que assegure, de forma simultânea, as peculiaridades regionais e locais com os objetivos nacionais. Nessa perspectiva, o sistema nacional de educação deve ter, como elemento estruturante, o regime de colaboração no qual os entes participam do processo de tomada de decisões e assumirão as responsabilidades e as competências delegadas a cada ente pela legislação. O autor destaca que este processo deve ser resultado de um esforço coletivo de construção, e não uma imposição da União ou dos Estados.

Devemos caminhar resolutamente na via da construção de um verdadeiro Sistema Nacional de Educação, isto é, um conjunto unificado que articula todos os aspectos da educação no país inteiro, com normas comuns válidas para todo o território nacional e com procedimentos também comuns, visando a assegurar educação com o mesmo padrão de qualidade a toda a população do país. Não se trata, portanto, de se entender o Sistema Nacional de Educação como um grande guarda-chuva com a mera função de abrigar 27 sistemas estaduais de ensino, incluído o do Distrito Federal, o próprio sistema federal de ensino e, no limite, 5.570 sistemas municipais de ensino, supostamente autônomos entre si. Se for aprovada uma proposta nesses termos, o Sistema Nacional de Educação se reduzirá a uma mera formalidade, mantendo-se, no fundamental, o quadro de hoje com todas as contradições, desencontros, imprecisões e improvisações que marcam a situação atual, de fato avessa às exigências da organização da educação na forma de um sistema nacional. (SAVIANI,2010, p.384).

Para que o Sistema Nacional de Educação seja efetivado, na perspectiva apontada por Saviani (2010), a sociedade brasileira deve enfrentar os obstáculos sempre presentes na história da educação do Brasil. O autor apresenta quatro obstáculos.

O primeiro, refere-se a resistência na adoção de mecanismos que assegurem a manutenção da educação pública no país. A falta de uma política de financiamento, que assegure os recursos para atender às necessidades de universalização de uma escola de qualidade, é uma questão ainda não resolvida. Mesmo com o FUNDEB, que operacionaliza uma partilha, a partir das receitas disponíveis e não necessárias, permite que o desenvolvimento das ações da educação ocorra em cenários de profundas desigualdades. O autor, para configurar essa resistência histórica, em assegurar os recursos necessários para a manutenção da educação, resgata cálculos que indicam que, na largada, o FUNDEB apresenta um déficit de aproximadamente 33 bilhões de reais.

Tomemos, então, para considerar a situação atual, um índice de caráter global e, ao menos por enquanto, ainda não atingido pelos truques e “jeitinhos” em que são mestres as nossas elites econômicas e políticas: o PIB (Produto Interno Bruto), isto é, a soma de todas as riquezas produzidas pelo país. Calculado pela nova metodologia do IBGE, o PIB brasileiro em 2006 foi de 2 trilhões e 322 bilhões de reais. Isso significa que, levando-se em conta a informação do próprio MEC de que o Brasil gasta em educação 4,3% do PIB, os gastos para 2007 deveriam ser da ordem de 99 bilhões e 846 milhões de reais. Assim, mesmo descontando-se os gastos com ensino superior, que não chegam a um por cento do PIB, o total de 43 bilhões e 100 milhões previstos para o FUNDEB em 2007 está muito aquém do que corresponderia a esse ano. Com efeito, mesmo que fossem destinados 23 bilhões (1% do PIB de 2006) ao ensino superior, o montante a ser destinado à educação básica seria de 76 bilhões e 800 milhões, muito superior, portanto, ao valor de 43 bilhões e 100 milhões programados para 2007. (SAVIANI, 2010, p.18).

A descontinuidade das políticas públicas é o segundo obstáculo a ser enfrentado. O constante estado de reforma da educação no país produziu uma situação em que não se conseguem enfrentar problemas seculares, como o analfabetismo e a falta de escolas para as crianças em idade escolar obrigatória. A solução para esses problemas, em decorrência do estado permanente de reforma, na visão do autor, manterá a solução constantemente adiada. (Saviani, 2010).

Além das condições materiais e políticas, apontadas nos primeiros obstáculos, Saviani (2010) elenca como terceiro obstáculo a resistência do campo das ideias manifestada pelas crenças de que não cabe ao Estado fazer nenhum tipo de doutrinação. Nesse sentido, os educadores liberais apontavam a necessidade de efetivar sistemas descentralizados que fortalecessem, especialmente, os municípios, como forma de vincular as escolas às especificidades locais e regionais.

A partir da década de 1930, com o avanço da industrialização e urbanização do país, a educação começa a ser tratada como questão nacional. No entanto, apesar do “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova” ter advogado a formulação de um plano de reconstrução educacional convergente com a idéia de sistema nacional de educação, os renovadores, organizados no âmbito da ABE, (se) posicionaram-se recorrentemente em favor da descentralização. Isto os levou a preconizar, no projeto de LDB elaborado em 1947, a instituição de sistemas estaduais de ensino, elidindo a questão do sistema nacional. Levando mais longe essa posição, Anísio Teixeira se manifestou como um fervoroso adepto da municipalização chegando, mesmo, a preconizar a vinculação distrital. Essa posição fica clara quando ele considera que os sistemas educacionais não são algo abstrato referido à população de todo o país, “mas conjuntos de escolas vinculadas às unidades da população e, em rigor, a cada comunidade local” concluindo que sua vinculação “ao município é o mínimo que temos de admitir – pois poderíamos considerá-lo vinculado ao distrito” (TEIXEIRA, 1962, p.101). Com certeza, essa posição decorre do comunitarismo americano, presente no ideário pedagógico de Dewey. Com todo o respeito pela enorme folha de serviços prestados à educação brasileira, o que o torna, em minha opinião, o único brasileiro a merecer o título de “estadista da educação”, essa visão de Anísio Teixeira não deixou de ter efeitos negativos para o ensino em nosso país. Essa resistência dos liberais à idéia de sistema nacional de educação persistirá nos anos

subsequentes, estendendo-se até os dias de hoje sendo, agora, de certo modo exacerbada no contexto do chamado neoliberalismo. (SAVIANI, 2010, p.22).

Por fim, o quarto obstáculo é a resistência legislativa, que aponta que o estabelecimento de um Sistema Nacional de Educação feriria o sistema federal, na medida em que haveria uma interferência do Estado Federal nos entes federativos, haja vista que a Constituição atribuiu competências aos entes federativos, para que legislassem na matéria de educação. Esta visão parte da premissa que sistema é monolítico e avesso à diversidade regional. Como explicitado anteriormente, o Sistema Nacional de Educação e, conseqüentemente, o regime de colaboração são essenciais para a efetivação do federalismo cooperativo, no tema educacional, pois pressupõe a unidade nacional, o princípio da federação com respeito às peculiaridades regionais e locais, manifestada na autonomia dos membros da federação.

Com a reforma do Estado, realizada em meados da década de 1990, a lógica de descentralização vencedora no processo constituinte assume outra perspectiva, com a bandeira da descentralização sendo utilizada para transferir responsabilidades do Governo Federal para os Estados, Distrito Federal e os Municípios, a partir do pressuposto de que os problemas sociais enfrentados pelo Brasil derivavam de um excesso de centralização e burocracia que impediria que os recursos financeiros chegassem aos destinatários finais. Nesse particular, a melhoria da gestão torna-se, portanto, um dos principais objetivos das políticas de reorganização do Estado brasileiro.

Nesse cenário, verifica-se uma organização estatal que centraliza, na União, a definição das diretrizes e metas a serem alcançadas pelos demais componentes da federação, descentralizando a execução para Estado e Municípios. O processo de descentralização administrativa tem, como principal finalidade, a constituição de espaços de negociação e participação, com o objetivo de aperfeiçoar o processo democrático, e não apenas uma forma de repartição de competências. (ANDRADE, 2011).

Todavia, é imperativo destacarmos o dinamismo que constitui as práticas sociais que dão concretude no processo de descentralização da gestão educacional, mesmo reconhecendo as inflexões por que passaram quando da incorporação desse termo no processo de reordenamento do papel do Estado. Nesse sentido, é pertinente afirmar que a descentralização não constitui um fim em si mesmo, mas um mecanismo que é viabilizado através das relações sociais entre sujeitos que incrementam a sua ação à luz tanto de suas influências culturais, quanto de suas convicções político-ideológicas. Trata-se portanto, de um princípio que traz em si a possibilidade da contradição, sobretudo (.), como condição primária para fundar espaços de decisões e sob a prerrogativa de acordos que se valem do jogo democrático. (BOBBIO, 1986, citado por ANDRADE, 2011, p. 17).

A Emenda Constitucional nº 14, de 1996, que institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, fazendo uma diferenciação de responsabilidades de atendimento e estabelecendo mecanismos de distribuição de recursos *per capita*, assim como (e) a Lei 9394/96, a qual estabeleceu as Diretrizes e Bases da Educação Nacional e, no seu título IV, trata da organização nacional, atribuem à União o papel de coordenação da política nacional, exercendo, ainda, as funções supletivas e redistributivas em relação aos demais entes federados.

Destarte, Andrade (2011) afirma que, sem a sistematização de diretrizes gerais para a nação, o governo central terá muitas dificuldades para efetivar a cooperação federativa. Isso se deve, em parte, à própria natureza da organização federal que tem, como um de seus pilares, a perda de autonomia dos Estados, em favor do poder central, e aos desafios da construção como sistema federativo, em um país com as peculiaridades do Brasil, que possui um elevado nível de desigualdades regionais, historicamente com uma alta concentração das receitas tributárias sobre domínio da União e que, ainda, não conseguiu estabelecer mecanismos de cooperação, para enfrentar os obstáculos nacionais de forma articulada.

Esses desafios são amplificados, no caso das políticas sociais, pois com a ausência dessa coordenação nacional, não há como guiar a estruturação de ações que, efetivamente, levem à superação dos problemas crônicos que afligem a sociedade brasileira.

O que se infere como marca histórica desse quadro, e que parece constituir desafio plausível de atenção ao contexto atual, é que a inexistência de uma coordenação federativa das ações que devem ser pactuadas entre as esferas administrativas impôs limite à materialização do federalismo cooperativo e que se faz ainda mais indispensável com a ascensão dos municípios ao status de ente autônomo. Podem-se elencar duas razões que explicam a necessidade dessa coordenação, na ação estatal que se pressupõe com base na composição federativa brasileira vigente. A primeira diz respeito às desigualdades (financeiras, técnicas e de gestão) entre os entes federados, quanto à capacidade de prover políticas públicas, com notáveis limitações por parte dos governos subnacionais. A segunda está na ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que regulamentem e estimulem a cooperação, na perspectiva de que a relação competitiva entre gestores seja contraposta pelo exercício pragmático da colaboração, por exemplo, entre sistemas de educação. (ANDRADE, 2011, p.80).

A opção do legislador brasileiro pela constituição de regimes de colaboração entre os entes federados, para assegurar o direito à educação tem, como uma das premissas, o combate às desigualdades sociais, econômicas, regionais e acadêmicas, que são uma marca da sociedade brasileira. Dentro de um mesmo Estado, ou até mesmo em uma cidade, essas diferenças impactam o modo como os cidadãos acessam a escola, comprometendo a construção da

sociedade democrática. Nesse sentido, é fundamental a constituição de políticas públicas, que possibilitem a mitigação das diferenças, permitindo que o direito à educação seja efetivado, tendo a equidade na oferta como um dos seus princípios.

A criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação - FUNDEB, a partir da Emenda Constitucional nº. 53, corrobora a dificuldade de estabelecer, por uma única lei, diretrizes para a constituição de um regime de colaboração que conseguisse enfrentar a diversidade regional, com os seus desafios e desigualdades. Nesses termos, o parágrafo único do Art. 23 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação: “Parágrafo único: Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. ”

Com esta redação é ressaltado o papel da União na coordenação da política nacional, de modo a evitar que os arranjos empreendidos nos diversos Estados não obedeçam a uma lógica de imposição dos mesmos Estados e dos Municípios com maior poder de barganha, tornando os regimes de colaboração estratégias de repasse de responsabilidades, sem a devida correspondência das condições estruturais para suportá-las. O equilíbrio federativo deve permear o processo de construção das leis em cada Estado.

Mesmo com tamanha adversidade, as responsabilidades que recaem sobre os entes da federação independem de sua condição favorável ou não para prover políticas em seu espectro político-territorial. Pode-se afirmar que a busca pelo equilíbrio não pode ficar circunscrita à divisão administrativa de responsabilidades entre níveis governamentais. Em face da notória concentração de atividades econômicas em partes do território nacional, gerando grandes disparidades na repartição da arrecadação tributária, a correção desse desajuste fiscal reclama um eficiente regime de transferências intergovernamentais, com soluções específicas que permitam a equalização de oportunidades de ascensão social, o que significa empreender a discriminação positiva, a fim de evitar que as populações pobres de regiões menos desenvolvidas sejam justamente as que usufruam dos serviços públicos de melhor qualidade social. (ANDRADE, 2011, p.86).

Depreende-se do exposto que a construção de regimes de colaboração perpassa as questões educacionais, tendo que enfrentar temas espinhosos para a federação brasileira, como a equalização fiscal e a repartição das competências concorrentes, as quais configuram um cenário maior de disputa de poder.

A partir do que foi exposto, conclui-se que o direito à educação no Brasil encontra na falta de regulamentação do regime de colaboração um forte obstáculo para sua efetivação, tendo como consequência direta uma indefinição sobre as condições de oferta, e apesar da legislação infraconstitucional ter definido atribuições para cada um dos entes,

A ausência de regulamentação para este dispositivo implica que a oferta da educação ocorra sem a definição clara das condições de oferta que cada ente deve assumir, tem-se um quadro de superposição de ações, deixando sem atendimento um grande contingente de crianças em idade escolar.

No próximo capítulo, será discutida a forma como o direito à educação foi configurado no Estado do Acre, especificamente a partir da década de 90, com a chegada ao poder da Frente Popular do Acre. Além disso, realiza-se a descrição das medidas e ações adotadas com o objetivo de implementar o regime de colaboração entre a gestão estadual e as municipais.

2. O REGIME DE COLABORAÇÃO NO ESTADO DO ACRE

Este capítulo tem, como propósito, discutir a forma como o Estado do Acre organizou a política educacional, a partir da década de 90. Analisa o contexto de implementação das ideias concernentes ao processo de reforma do Estado brasileiro e como foram incorporadas ao discurso político, no Estado do Acre, assim como apresenta-se, o contexto político que favoreceu a chegada ao poder da Frente Popular do Acre - FPA.

Buscou-se apresentar a lógica que orientou a gestão da FPA, especialmente a ênfase na modernização administrativa, com destaque na adoção de práticas de gestão empresarial adaptadas para a gestão pública. Como decorrência, são apresentados os instrumentos utilizados pelo Governo do Estado do Acre para dar continuidade à política educacional adaptada às cidades do estado. Estes instrumentos, Lei 1694/2005, PDE/PAR e PROACRE, foram dispositivos que tornaram viável que a lógica adotada na gestão estadual fosse incorporada também pelas gestões municipais da educação.

2.1 Gestão e Financiamento das Políticas Educacionais no contexto acreano

A partir da Carta Magna, todos os estados e o Distrito Federal tiveram que adequar o seu ordenamento jurídico. Esta atribuição é decorrente do princípio federativo da autonomia dos estados membros da federação, conforme preconiza o Art. 25 do texto constitucional: “Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição”. A autonomia dos estados subnacionais, dentro de uma organização federativa, pressupõe as capacidades de autogoverno, autoadministração, auto-organização e auto legislação, sendo esta última materializada no processo de elaboração de suas constituições. (SILVA, 2013).

Ao analisar as constituições dos Estados, promulgadas no decorrer do ano de 1989, (Cunha, 1991) identificou que, em todas elas, o tema da educação recebeu um capítulo específico e que houve um tratamento diversificado para buscar atender aos princípios emanados na Constituição Federal. No entanto, o autor identifica também que, em determinados textos, houve um adiantamento no tratamento de questões que caberiam à União definir em uma lei de diretrizes e bases de educação para o país.

Em linhas gerais, pode-se dizer que os textos das constituições dos Estados refletiram todo o clima da abertura democrática pelo qual o país passava, no final da década de 1980,

assim como as tensões em torno dos temas em disputa, sobretudo aqueles relacionados à política educacional, como o financiamento e a possibilidade de uso de recursos públicos por entidades de caráter privado.

Cunha (1991) destaca, dentre as tendências presentes nos textos das constituições estaduais, os seguintes elementos: antecipação de questões que deveriam ser tratadas na lei de diretrizes e bases da educação nacional, sob competência da União; determinação de conteúdos e disciplinas obrigatórias para o currículo; opção pela constituição de sistemas próprios de ensino, sem estabelecer mecanismos de colaboração com os municípios.

Sobre essa questão, uma das exceções foi a Constituição do Acre que, no seu Artigo 195, previu o estabelecimento de acordos e convênios com a União, para a organização dos sistemas de ensino. Porém, no Art. 198, previu a possibilidade de utilização de recursos públicos para entidades filantrópicas e privadas, assim como a manutenção de mecanismos de gestão das escolas, sem considerar o princípio constitucional da gestão democrática. Como segue:

Art. 198. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos às escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I - comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder público, no caso de encerramento de suas atividades.

§ 1º Os recursos de que trata este artigo poderão, também, ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que comprovem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas em cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder público obrigado a investir, prioritariamente, na expansão de sua rede na localidade.

§ 2º As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder público. (ACRE, 1989).

O texto aprovado na Constituição de 1989 não traz uma ruptura com um modelo de Estado que tem, no patrimonialismo, uma característica fundante. Esta característica manifesta-se em uma prática de gestão que trata a coisa pública como se particular fosse. Em um momento no qual as ideias neoliberais impunham uma lógica mercadológica na organização do Estado brasileiro, em que o pensamento privatista ganhava força, este tipo de formulação legal reforça a ideia de um Estado capturado por setores da sociedade que impõe uma agenda, a qual somente interessa ao processo de acumulação do capital, em detrimento de outra mais comprometida com o acesso a direitos.

Quanto ao financiamento, alguns Estados ampliaram a vinculação obrigatória dos recursos destinados à educação chegando, em alguns casos, até 35% das receitas, como é o caso

do Rio Grande do Sul. Estas questões e a forma diversa de tratamento dado a elas revelam a necessidade de coordenação de uma política nacional, que é competência da União, e que a Constituição remeteu para a definição dentro da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Tudo somado, é possível perceber a existência de um grande número de pontos incompatíveis entre as Constituições estaduais e a Constituição Federal, e até mesmo as contradições entre elas. Ao que parece, esta situação deverá ser ampliada e complicada após a promulgação da lei de diretrizes e bases da educação nacional, o que exigirá um esforço especial de ajustamento das determinações e das concepções previstas em cada Carta, se se pretende que uma e outra sejam efetivas. (CUNHA, 1991, p.468).

A Constituição do Estado do Acre, promulgada em 1989, incorporou os princípios definidos na Constituição de 1988, no que se refere à oferta do direito à educação. Houve a introdução de inovações, no sentido de apontar a necessidade de estabelecimento de articulações entre o Governo do Estado e os municípios, para a organização de seus sistemas de ensino, aspecto relacionado ao Art. 189.

Previu-se, ainda, que a forma de articulação do Estado com a União seria estabelecida por meio de convênios e de acordos para o repasse de recursos financeiros. No entanto, não foi indicado como ocorreria o relacionamento entre Estado e municípios, vide Art. 195, e nem como esses convênios e acordos seriam elaborados, além da forma pela qual se integrariam a um projeto educacional, que atendesse às necessidades do processo de desenvolvimento social, econômico e político.

Melo (2010), ao analisar a política educacional do Estado do Acre, na década de 1990, aponta a necessidade de se ter um cuidado com as peculiaridades locais que, apesar de manterem similaridades com os demais estados da federação, guardam características singulares que interferem na condução política das ações estatais.

Compreende-se que discutir as políticas sociais e, especificamente, as de cunho educacional nesse Estado, coloca alguns desafios difíceis de enfrentar. A diversidade que comporta, refletida em diferentes culturas (índios, seringueiros, nordestinos, religiosos, missionários, ecologistas etc.) e processos políticos, impede que se pense esta realidade, no singular, ao mesmo tempo que coloca limites a generalizações. Assim, é preciso entender além das particularidades do espaço físico e geográfico da região, fundamentalmente, as relações de poder, os conflitos pela terra, o protagonismo dos movimentos sociais e o papel desempenhado pelo Estado nesse processo marcado por desencontros com a sociedade, o que pode ser explicado por sucessivas crises nos governos, descontinuidades de experiências consideradas mais democráticas, corrupções, etc. (MELO, 2010, p. 42).

Estas particularidades, apresentadas por Melo (2010), são manifestadas em um forte movimento social, diverso ideologicamente, que contribuiu para a formação de quadros políticos dos mais diversos partidos que, posteriormente, influenciaram a construção de uma agenda de desenvolvimento para a região, baseada na sustentabilidade ambiental, modernização da gestão administrativa, com fortalecimento do serviço público, que resultou em programas de governos e novas agendas políticas.

A Constituição do Estado do Acre tem a sua implementação nesse cenário de grande instabilidade política, sobretudo com o agravamento dos conflitos entre pecuaristas e trabalhadores rurais, especialmente seringueiros, o que alçou o debate da sustentabilidade ambiental a outro patamar, promovendo novas bandeiras de lutas e a proposição de uma nova agenda de desenvolvimento para a região. Esta já propunha o aproveitamento dos recursos naturais de modo racional, incluída a reorganização e a profissionalização da máquina administrativa estatal, além da mobilização da sociedade para o enfrentamento dos baixos níveis de desenvolvimento humano, como pilares de um projeto de desenvolvimento do Estado.

Nas eleições de 1990, pela primeira vez as forças progressistas, compreendidas pelos movimentos sociais, sindicatos, organizações estudantis, conseguiram apresentar um candidato competitivo ao governo. A Frente Popular do Acre (FPA), compreendida pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Democrata Trabalhista (PDT) e Partido Verde (PV), conseguiu ir para o segundo turno, rompendo a polarização presente entre o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e o Partido Democrático Social (PDS), que hegemonizaram as disputas locais nas décadas anteriores. No entanto, o PDS saiu-se vencedor no segundo turno, mantendo a hegemonia das forças políticas tradicionais.

Ao assumir o Estado em 1991, o Governador Edmundo Pinto, que foi assassinado em 1992, em um caso ainda não completamente esclarecido, deparou um quadro desolador nos indicadores sociais. Os dados do Censo Demográfico do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas), de 1991, apontavam que o analfabetismo, entre a população maior de 15 anos, era de 34,8%, sendo que apenas o município de Rio Branco possuía um indicador inferior a 30%. Os índices de evasão, repetência e abandono do ensino fundamental eram altíssimos, produzindo um cenário que fazia com que apenas 15% dos alunos concluíssem o ensino fundamental, sem interrupções em seu percurso. (DAMASCENO, 2010).

No Plano Plurianual – PPA - aprovado em 1991, por meio da Lei 1.005/91, para o quadriênio 1992-1995, foi ressaltada a evolução na cobertura do ensino fundamental na ordem de 81% da população. Porém, este dado refere-se à matrícula bruta, que abrange todo o

atendimento da população, independente da faixa etária adequada para a etapa de escolarização. No diagnóstico apresentado, reconhece-se que a taxa de distorção idade-série é superior aos 79% do atendimento no ensino fundamental. O analfabetismo da população maior de 15 anos seria consequência dessa incapacidade do sistema de ensino em atender, na idade correta, a população. O indicador de analfabetismo alcançava 42% da população. (ACRE, 1991).

Entre as causas apontadas como responsáveis por esses indicadores, são destacadas a insuficiência de escolas e de recursos humanos. Mas deve ser ressaltado, ainda, que a estrutura administrativa do órgão gestor e das unidades de ensino não atendem às exigências da realidade do Estado. No diagnóstico, essa questão é assim caracterizada:

A tradição administrativa não empresarial, a burocracia e o antiprofissionalíssimo no setor público, têm sufocado a dinâmica do progresso, especialmente o educacional. A reforma administrativa deve conceber uma estrutura ágil, dinâmica e desenvolver vasto programa de capacitação e dos recursos humanos, como forma de conceber a concretização de suas metas. (ACRE, 1991, p.27).

Esta constatação alinha-se com as premissas de modernização do estado brasileiro, propostas pelo Governo Collor que apresentou, desde a campanha eleitoral para presidente, em 1989, um discurso de modernização da máquina administrativa estatal, como forma de superar o atraso e os entraves para o progresso e desenvolvimento do país. (ALVES, 2004).

As diretrizes e metas apresentadas no Plano Plurianual - PPA, para enfrentar os desafios diagnosticados, eram genéricas e não apontavam para a implementação de programas e medidas concretas, aparentando ser uma carta de intenções produzida, apenas, para dar cumprimento a uma obrigação legal.

Em 1992, a Frente Popular vence, pela primeira vez, uma eleição no Acre. Jorge Viana (PT) foi eleito Prefeito da Capital, Rio Branco, em um quadro no qual o colégio eleitoral não atendia os requisitos para a realização de eleição em dois turnos. Ressalta-se que esta eleição ocorre em um cenário de grave crise política, pois o governador eleito em 1990, Edmundo Pinto, havia sido assassinado em maio daquele ano, assumindo o comando da gestão estadual o vice, Romildo Magalhães, que aprofundou o quadro de incertezas e ampliou a improvisação como estratégia de governo, resultando em um agravamento do quadro social no Estado.

Uma das primeiras iniciativas da gestão foi a de promover a construção de um Plano Decenal de Educação, de modo participativo. O documento contendo o Plano Municipal de Educação era desconhecido para o conjunto dos profissionais do município, incluindo os próprios técnicos da gestão municipal. (ALMEIDA JUNIOR, 2006).

Para a construção do documento, foi elaborada uma metodologia de debates, envolvendo entidades como a Secretaria de Educação e Cultura (SEC), a Universidade Federal do Acre (UFAC), o Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Acre (SINTEAC), a Delegacia do Ministério da Educação do Acre (DEMEC), o Conselho Estadual de Educação (CEE), a Casa do Estudante Acreano (CEA) e a União Municipal dos Estudantes Secundaristas (UMES). Estas entidades estabeleceram um fórum consultivo de elaboração do plano que gerou um pacto pela educação para todos. A grande inovação deste processo foi que a iniciativa partiu da Secretaria Municipal de Educação do município (SEME), rompendo uma tradição existente, até então, de que os debates sobre a política educacional eram sempre conduzidos pelo órgão estadual ou pela entidade representativa dos trabalhadores. (RIO BRANCO, 1993).

Este processo foi uma primeira tentativa de realização de articulação entre os órgãos gestores do sistema estadual e municipal de Rio Branco, para constituir uma agenda comum de políticas para a educação e para a cidade, aspecto que poderia contribuir para avançar no sentido da constituição de um sistema público de educação. Porém, apenas a legislação municipal adotou os princípios contidos no plano decenal. As disputas políticas eleitorais impediram que as agendas comuns fossem viabilizadas, prevalecendo um ambiente de concorrência entre as redes de ensino. Apesar, da boa vontade dos técnicos da Secretaria Estadual de Educação e Cultura da época, prevaleceu uma orientação política, por parte do Governo do Estado, que primava pela competição e não pela colaboração entre os entes públicos, além de uma falta de apreço pelas demandas da sociedade organizada.

As ideias serviram para fomentar a pressão, junto à rede estadual, para a adoção de medidas que melhorassem as condições básicas de funcionamento das unidades de ensino e a valorização dos profissionais da educação.

No Pacto pela Educação para todos, documento que foi o dispositivo disparador das discussões do Plano Decenal, é destacada a necessidade de realização de um alinhamento entre os entes federados, para que fosse dada sequência às proposições aprovadas para atender as demandas educacionais da cidade, numa tentativa de evitar a sobreposição de ações e o desperdício de recursos.

No estabelecimento de parcerias, é fundamental a descentralização e a definição de níveis de competências entre as três esferas do poder público: municipal, estadual e federal. Em cada uma, as instituições devem assumir responsabilidades específicas e complementares, eliminando a competição e a duplicidade de ação que gera desperdício e confusão. (RIO BRANCO, 1993, p.67).

Nas eleições de 1994, o antigo PDS, que no ano anterior passara a se chamar Partido Progressista Reformador (PPR), buscando renovar a sua imagem junto aos eleitores e tentando se desvencilhar dos escândalos de corrupção² apresenta, como candidato ao governo estadual, um empresário de sucesso na região do Juruá, a segunda em densidade demográfica, eleitoral e econômica, Orleir Cameli. Já havia sido prefeito de Cruzeiro do Sul, com um discurso que tinha como base o combate à corrupção e o forte investimento em infraestrutura, como forma de superar os desafios do desenvolvimento local. Ao sagrar-se vencedor da disputa eleitoral o grupo político, que orbitava em torno do PDS-PPR, conseguiu manter uma hegemonia de oito anos no comando dos destinos do Acre.

Melo (2010) apresenta o quadro administrativo do governo de Orleir Cameli que, embora tenha se apresentado como um candidato desvinculado da política, fazia parte do mesmo grupo político que seu antecessor no cargo.

Recebeu o Estado de seu antecessor Romildo da Silva Magalhães (1991/1994) num contexto institucional marcado por sérios problemas, tanto de ordem social como financeiro. Funcionários públicos com três meses de salários atrasados e dívidas junto ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e Fundo de Garantia por Tempo de Serviços (FGTS), somando-se ainda as dívidas com fornecedores, que caracterizavam o cenário daquele momento inicial de governo. (MELO, 2010, p. 43).

O Governo Orleir (1995-1998) ocorreu em um cenário de grandes mudanças no Estado brasileiro. As reformas empreendidas pelo presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) impactam, diretamente, a gestão dos governos estaduais, pois estes tinham que, de modo submisso implementar, em nível local, as mudanças propostas pelo Governo Federal. Dessa forma, a adesão ao programa de reformas do Estado, implantado pelo governo federal, foi parcial, pois não foram observadas, no âmbito estadual, a implementação de todos os princípios propostos no arcabouço de medidas em desenvolvimento em nível nacional.

Melo (2010) assim caracteriza o processo de reforma do Estado na gestão FHC:

O principal objetivo da Reforma da Gestão Pública era contribuir para a formação no Brasil de um aparelho de Estado forte e eficiente. Ela compreende três dimensões: a) uma dimensão institucional-legal, voltada à descentralização da estrutura organizacional do Estado, por intermédio da criação de novos formatos organizacionais, como as agências executivas, regulatórias e as organizações sociais; b) uma dimensão de gestão, definida pela maior autonomia e a introdução de três novas formas de responsabilização dos gestores – a administração por resultados, a

² O governador do Acre, Edmundo Pinto (PDS), 38, foi assassinado em São Paulo. Pinto estava sendo investigado em uma CPI na Câmara dos Deputados, acerca de desvios no uso do FGTS que financiava uma das principais obras no Estado do Acre, o canal da Maternidade, na qual também era investigado o Ministro do Trabalho, Antonio Rogério Magri. (FOLHA DE SÃO PAULO, 1992).

competição administrada por excelência e o controle social – em substituição parcial dos regulamentos rígidos, da supervisão e da auditoria, que caracterizam a administração burocrática; e c) uma dimensão cultural, de mudança de mentalidade, visando passar da desconfiança generalizada que caracteriza a administração burocrática para uma confiança maior, ainda que limitada, própria da administração gerencial. (MELO, 2010, p. 43).

Um dos princípios da reforma do Estado, promovida durante o Governo FHC, foi o de manter sob a execução estatal apenas os serviços que seriam exclusividade do Estado, dentro do arcabouço constitucional. Assim, educação, segurança e saúde, mesmo tendo a presença da iniciativa privada permitida, deveriam, no mínimo, ser reguladas e terem as suas ações dirigidas pelo poder público, de modo que não houvesse um comprometimento dos direitos assegurados na Carta Magna de 1988.

A partir desse contexto, a Reforma do Estado deve ser entendida dentro da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. É preciso reforçar a capacidade de governabilidade do Estado, por meio da “transição programada de um tipo de administração pública, burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento da cidadania”. (BRASIL, MARE, 1995). (MELO, 2010, p.46).

Oliveira (2000), ao analisar o conjunto de reformas educativas, ocorridas na década de 1990, insere-as em um contexto maior de mudanças estruturais do sistema capitalista, explicitando que as reformas buscam atender às exigências do processo de globalização em suas dimensões política, econômica, social e cultural. Do ponto de vista político, fica evidente que há uma necessidade de reorganização do processo de governança global e interna.

Segundo Oliveira (2000, p.59):

O processo de globalização é o começo do fim do sistema nacional como essência das atividades e estratégias humanas organizadas. (...)o Estado-Nação converteu-se numa forma de organização política demasiado pequena para dar respostas ao número crescente de desafios e problemas globais e demasiado grandes para lidar com questões e soluções locais. (...).”

Desse modo, observa-se o estabelecimento de organismos que realizem, ao mesmo tempo, a regulação das atividades comerciais, financeiras e políticas em escala mundial, coordenadas pelos grandes conglomerados financeiros, assim como agências que influenciam, de modo mais incisivo, na definição das agendas internas no campo das políticas públicas.

Assim, o grau de soberania e autonomia das nações vai se esvaindo, produzindo um cenário de baixa governabilidade para os povos e governos.

No caso do estado do Acre, houve um alinhamento da gestão Orleir Cameli (1995-1998) com a agenda do Governo FHC. Ao analisar o plano de investimentos do Estado, consumado no Plano Plurianual, aprovado em 1995 para o quadriênio 1996-1999, percebeu-se a baixa capacidade técnica presente no aparato burocrático estadual, o que reforçou a imagem de dependência do governo estadual em relação ao Governo Federal. O diagnóstico apresentado foi bastante frágil, pois não conseguia, minimamente, apontar e quantificar os problemas locais. Como consequência, as medidas apontadas como solução não conseguiam enfrentar os desafios que afligiam a população.

No quadro educacional, que é objeto deste estudo, são destacados como situações críticas a repetência e a evasão escolar (47%), baixa cobertura no atendimento da educação infantil (não é apresentado indicador), manutenção de uma elevada taxa de analfabetismo da população maior de 15 anos (42%), falta de infraestrutura da rede escolar e de recursos humanos para atender às necessidades do ensino fundamental (também não são apresentados indicadores). Como solução para estes problemas, é apresentada uma única prioridade: a ampliação da rede escolar. (ACRE, 1995).

De um modo geral, as políticas educacionais desenvolvidas nesse período ficaram restritas à adesão aos programas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), especialmente o do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), criado em 1995 com a finalidade de prestar suplementação financeira diretamente às escolas da rede pública, visando à melhoria da infraestrutura física das escolas, à ampliação de unidades de ensino, para atender à demanda do ensino médio, e à instituição da Lei de Gestão Democrática (Lei Estadual nº. 1.201/1996), que regulamentou a gestão das unidades de ensino da rede estadual, assim como a eleição dos gestores escolares, incluída a participação da comunidade escolar. Esta última iniciativa é resultante de uma longa luta dos trabalhadores em educação, que já em 1984 realizaram as primeiras eleições diretas para diretores de escolas.

No caso da aprovação da Lei de Gestão Democrática, destaque-se a questão da fragilidade política do Governo Orleir Cameli, que não criou nenhum óbice ao encaminhamento da proposta e à sua própria construção dentro no legislativo, que contava com vários parlamentares do campo progressista, distribuídos em diversos partidos, que conseguiram desenvolver um ambiente favorável à aprovação dessa legislação.

Em suas análises, Melo (2010) discorre sobre os limites das medidas adotadas no Governo Orleir Cameli, as quais estavam centradas na revitalização de prédios, aquisição de

equipamentos, e também com a ação de expansão de matrículas centradas no ensino fundamental.

A reforma empreendida pelo governo Orleir Messias Cameli ocorreu nos limites das políticas adotadas pelo Governo Federal, via Ministério da Educação, com ações esparsas e focalizadas principalmente no Ensino Fundamental, que foi beneficiado com algumas ações como: reforma de 71 escolas da Zona urbana; reforma e adaptação dos pavilhões da Secretaria de Educação; aquisição de material didático, de consumo e permanente; Compra de merenda escolar, distribuição de livros didáticos; aquisição de 122 computadores, aquisição de kits tecnológicos, diligências visando à habilitação das escolas para recebimento direto de recursos do MEC/FNDE, com a elaboração de manuais contendo orientações aos diretores sobre a nova sistemática de repasses financeiros, entre outras. (MELO, 2010, p. 54).

Desse modo, construiu-se um cenário no qual as políticas públicas para a área educacional não tinham a articulação com a União e com os municípios como uma estratégia privilegiada para assegurar o direito à educação. Cada ente buscava empreender as suas ações sem considerar a realidade de todo o território acreano, sendo que o foco das atenções estava centrado na manutenção de suas redes de ensino. Assim, as medidas adotadas, orientadas por discurso de reformas estruturais, não promoveram mudanças significativas na organização e nas finalidades da gestão estadual, cujas ações estavam comprometidas com a manutenção do projeto de poder do grupo político que iria para oito anos ininterruptos na gestão pública.

Em outras palavras, todos os processos de reformas implementados por esses governos, pouco alteraram a realidade educacional do Estado. As ações, os programas e as estratégias utilizadas pelos governos na área educacional buscavam muito mais a garantia do poder local pela formação de quadros burocráticos com formação acadêmica e que eram necessários a partir das mudanças econômicas e políticas do Estado, principalmente nas décadas de 60 e 70, do que, propriamente, fruto de uma política de planejamento educacional para responder aos problemas sociais postos. “Definida como parte das relações sociais da escolarização, a reforma pode ser considerada como ponto estratégico no qual ocorre a modernização das instituições” (POPKEWITZ, 1997, p. 21), sem, no entanto, romper com práticas sociais anteriores. (DAMASCENO, 2010, p.49).

Ocorre, então, no período 1995-1998 a adesão, pelo Governo do Estado do Acre, ao programa de reestruturação fiscal dos Estados, promovido pela União que tinha, como finalidade, a renegociação das dívidas estaduais. Isso comprometeu 11% da receita líquida, entre as receitas tributárias para o pagamento dos passivos assumidos, incluído ainda fechamento do banco estadual, o Banacre. Nesse mesmo contexto, foi implantado um programa de demissão voluntária, com o objetivo de promover a redução no quadro de servidores, iniciativa essa com pouca adesão do público alvo.

No ano de 1996, tem-se a aprovação de duas importantes legislações que impactam, de forma direta, as relações entre os entes federados: a Lei 9.424, de 1996, que regulamentou a Emenda Constitucional (EC) nº 14, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), e a Lei 9.394/96, que estabeleceu as diretrizes e bases da educação nacional (LDBEN). Estas normatizações provocaram uma série de discussões sobre os arranjos institucionais que os governos dos Estados e Municípios adotariam para implantar o regime de colaboração previsto na Constituição Federal (Art. 211) e na LDBEN (Art. 8º).

A partir da aprovação destas legislações, os governos estaduais e municipais deveriam estabelecer novas diretrizes para a agenda educacional porque, com o reconhecimento da educação infantil e do ensino médio como constituintes da educação básica, pela LDBEN (art.4º) houve, claramente, a necessidade de reorganização da política educacional, para atender etapas de escolarização historicamente relegadas.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, que nasce dentro da lógica de reorganização do Estado, parte da premissa de que o problema do financiamento da educação não era o da escassez de recursos e, sim, de ausência de gestão. Para atender a essa premissa prioriza, com 15% das receitas vinculadas da educação, o ensino fundamental, sendo que os outros 10% deveriam ser destinados à expansão da educação infantil, no caso dos municípios ou, no caso do Estado, para o ensino médio. Assim, pelo modelo construído na Constituição Federal de 1988, e regulamentado na LDBEN, tem-se a oferta do ensino fundamental como uma competência concorrente entre Estados e Municípios.

Com a política de financiamento priorizando a universalização do ensino fundamental, haveria o risco de uma corrida por matrículas desta etapa de escolarização que, na dinâmica do FUNDEF, equivaleria a recebimento de recursos. Nesse cenário, a constituição de regime de colaboração entre os entes seria fundamental para assegurar que o direito à educação não sucumbisse às disputas políticas.

2.2 A Política dos fundos contábeis e a educação no Estado do Acre a partir de 1996.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF surge em um cenário de ajuste estrutural do Estado brasileiro, em que métodos e técnicas da gestão empresarial são adotadas na gestão pública. Partiu de um diagnóstico que identificou um avanço na universalização do ensino fundamental enfatizando,

porém, o problema da má qualidade da aprendizagem, expresso nos exames de avaliação externa e nos indicadores de repetência e evasão. Este diagnóstico estima que, com apenas 37% dos recursos da educação aplicados nesta etapa de escolarização, as condições de oferta eram muito desiguais, até mesmo na mesma cidade. O acesso à educação seria diferente, se o aluno fosse matriculado em uma escola estadual ou municipal. É foi apontado, ainda, o problema da utilização de recursos da educação em ações diversas dos objetivos educacionais. (MARTINS, 2011).

Como consequência desse diagnóstico, o FUNDEF surge como uma política de financiamento que prioriza o ensino fundamental, nas seguintes perspectivas: assegurar a sua plena universalização; a equidade nas condições de oferta; a valorização do magistério, com melhoria na remuneração; assegurar que os recursos da educação fossem aplicados, efetivamente, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, evitando a dispersão e o desvio de recursos para atividades diversas das previstas na legislação. (VERÇOSA, 2016; CARVALHO, 2012; MARTINS, 2011).

O FUNDEF é apresentado por Andrade (2013) como um mecanismo de redistribuição de recursos, com base nas matrículas das redes de ensino.

Trata-se de um fundo de natureza estritamente contábil, não havendo, portanto, instituição de um órgão específico para operacionalizar sua administração, uma vez que sua finalidade é de apenas abrigar recursos financeiros para atender a saques em contas bancárias dos Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo as cotas de cada um desses entes federados definidas e transferidas automaticamente com base no número de matrículas no Ensino Fundamental regular das respectivas redes de ensino. (ANDRADE, 2013, p. 395).

Por esta definição, percebe-se que o FUNDEF não inclui novos recursos para a educação. O que é realizado é uma redistribuição dos recursos já existentes, oriundos das receitas de Estados e Municípios, que serão redistribuídos com base nas matrículas de cada rede de ensino tendo, como referência, um valor aluno nacional, que seria o instrumento que asseguraria a equidade intraestadual. Com relação às disparidades interestaduais, configuradas por um valor aluno abaixo da média nacional, o FUNDEF previa que a União exerceria a sua função supletiva e redistributiva com uma complementação para os Estados da federação, em que o valor aluno ficasse abaixo da média nacional. (VERÇOSA, 2016; CARVALHO, 2012; MARTINS, 2011). A complementação da União seria o fator que marcaria o regime de colaboração no país.

No que se refere ao financiamento da educação por meio do FUNDEF, o mecanismo que expressava esse compromisso do poder central era a complementação da União, cujo parâmetro se estabelece em função do valor mínimo por aluno a cada ano. Esse aspecto selaria o regime de colaboração. Como saliento em outro texto, o valor mínimo constituía um “primeiro passo, ainda insuficiente, mas muito importante, para se atingir o desejado custo aluno qualidade”. (MARTINS, 2011p.154).

Diante deste cenário, o processo de formulação e implementação do FUNDEF produz alterações nas relações intergovernamentais, pois os entes federados poderiam buscar o exercício de um federalismo cooperativo ou de um federalismo de competição.

Andrade (2011) ressalta a necessidade de modificação das relações entre os entes federados, uma vez superada a imposição de responsabilidades por parte das esferas administrativas, conferido maior poder político e econômico aos entes mais frágeis, na relação federativa, sem a devida transferência dos meios necessários para dar cumprimento dessas obrigações. Para isso, o regime de colaboração permitiria a constituição de ações que possibilitariam uma intervenção articulada e integrada das diversas esferas administrativas no sentido de assegurar o direito à educação.

A implementação das diretrizes apresentadas, tanto no FUNDEF como na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN, exigiram a necessidade da criação de arranjos que possibilitassem às diversas esferas administrativas uma articulação que dessa conta de suas competências exclusivas e concorrentes. Sem estes mecanismos de cooperação, a política de fundos para o financiamento da educação esbarraria em duas limitações, conforme analisa Rezende (2010): a primeira refere-se à limitação dos recursos que ficariam circunscritos às receitas dos Estados e Municípios e da possível complementação da União, que ficaria limitada a um piso de investimento, e não às necessidades das políticas capazes de assegurar o direito à educação. “A segunda limitação apontada, tem a ver com a impossibilidade de que qualquer redistribuição feita corrija, plenamente, as disparidades fiscais que resultam do acúmulo de transferências e da ausência de uma lógica para integrá-las.” (REZENDE, 2010, p.82).

Martins (2010) considera que, apesar das limitações, o FUNDEF trouxe importantes inovações para a estratégia de financiamento da política educacional exigindo, dos entes públicos, mecanismos de conversação, para se obter um melhor resultado na gestão dos recursos disponíveis.

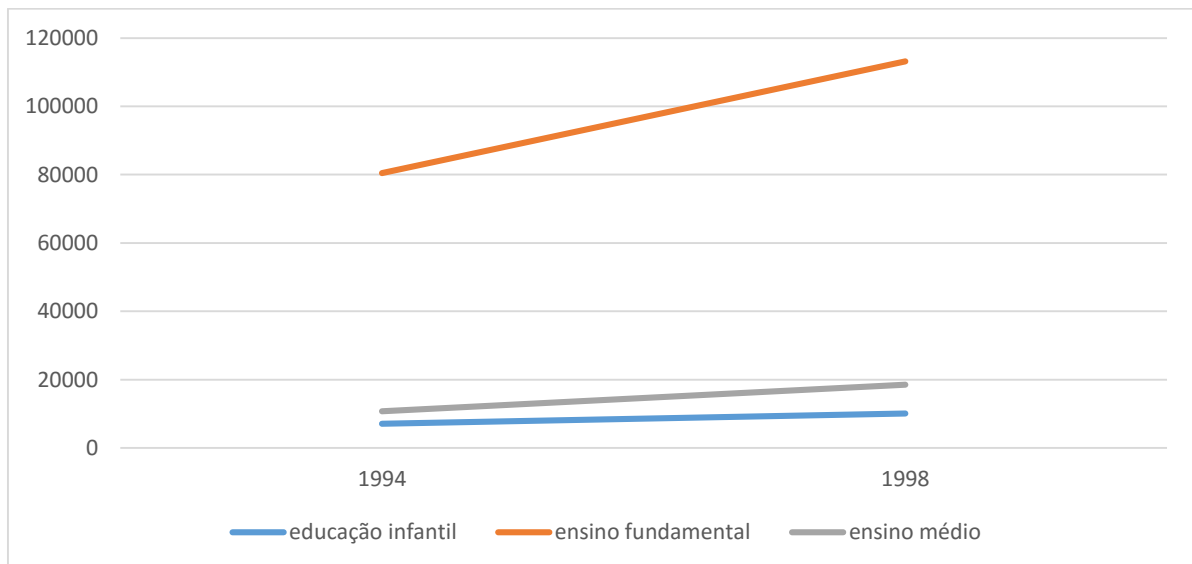
O design do Fundef trouxe algumas inovações: relação entre o financiamento e variáveis educacionais, expressas pelo número de matrículas no ensino fundamental (buscando o objetivo da universalização); distribuição proporcional ao número de

matrículas entre cada estado e seus municípios, de modo a equalizar as despesas por aluno de ambos os entes; introdução da preocupação com os custos diferenciados por meio da fixação das ponderações, com a finalidade de atender a requisitos da equidade; mecanismos de transparência, como criação de contas únicas e específicas e de conselhos de acompanhamento e controle social; subvinculação de recursos aos salários do magistério; possibilidade de transferência horizontal de recursos, isto é, de entes subnacionais para outros, desde que no âmbito do mesmo estado. (MARTINS, 2010, p. 508).

A partir do desenho apresentado pelo autor, percebe-se que a formulação das políticas públicas para o atendimento educacional deveria ser articulada e integrada entre os Estados e os Municípios. No caso do Estado do Acre, ao se analisar o movimento das matrículas, no período compreendido entre os anos de 1994 a 1998, percebe-se que houve um incremento delas na rede estadual de ensino, com um acréscimo de 43.521 alunos. No caso do ensino fundamental, as matrículas representaram 75% desse crescimento, acompanhando uma tendência nacional de expansão desta etapa de escolarização em decorrência, principalmente, da implantação do FUNDEF (PINTO, 2014). O gráfico 1 apresenta a evolução das matrículas na educação básica no período de implantação do FUNDEF no Estado do Acre.

GRÁFICO 1

EVOLUÇÃO DA MATRÍCULA NO ESTADO DO ACRE 1994-1998.



Fonte: Censo Escolar – INEP 1994-1998.

Destaca-se, no gráfico 1, que a expansão do ensino médio, atribuição do Governo do Estado e da educação infantil, competência dos municípios, tiveram crescimento bem abaixo do que se verificou no ensino fundamental. Percebe-se, pelo movimento das matrículas, que não há uma iniciativa de acelerar a ampliação do atendimento educacional nessas etapas de

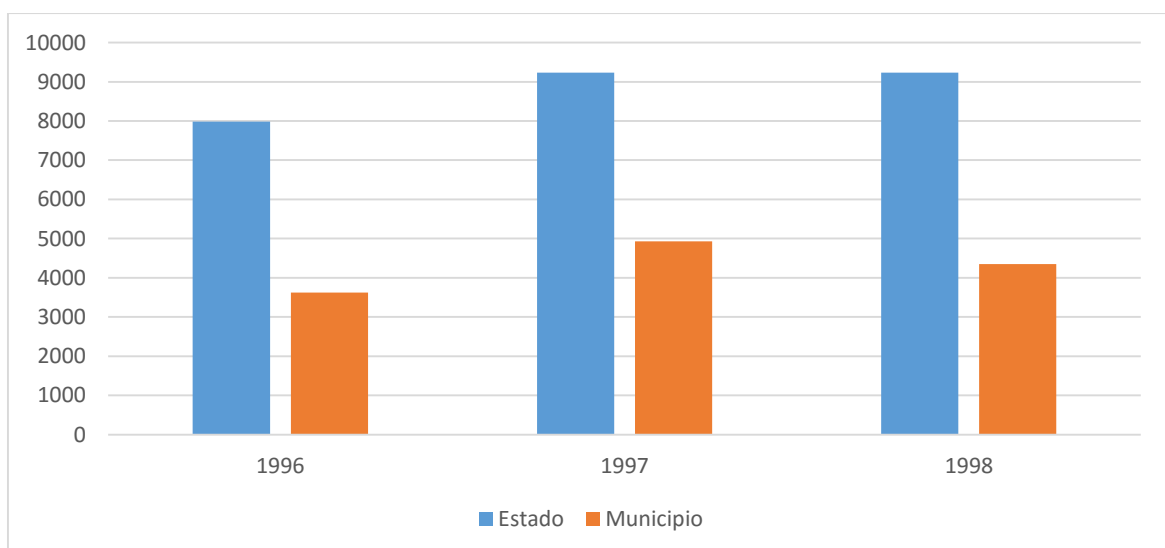
ensino que não foram priorizadas no FUNDEF. Essa inércia das gestões demonstra que não houve um processo de articulação entre os entes, que potencializasse os investimentos públicos.

Tanto a rede estadual, quanto a rede municipal tiveram crescimento em suas matrículas, conforme demonstra o gráfico 2. Este fenômeno acompanha uma tendência nacional que tem, como principal explicação, o estabelecimento do FUNDEF e a concorrência ocorrida entre as redes de ensino, para a ampliação de suas matrículas (PINTO, 2014). No caso da educação infantil, o crescimento das matrículas, no período nas duas redes, foi de 14,6%, sendo que a rede estadual respondia por 67% do atendimento.

Mesmo não sendo sua responsabilidade constitucional, o Estado do Acre mantinha uma tendência de expansão de matrículas para a população de 4 e 5 anos. Este fenômeno revela a concentração do atendimento educacional, por parte do Governo do Estado. A concentração na execução das políticas públicas é uma contradição com a legislação, especialmente com relação à Constituição de 1988, claramente descentralizadora, que indicava uma maior participação dos Municípios na oferta dos serviços públicos, como forma de democratização quanto ao acesso e na participação política (ARAÚJO, 2005). O gráfico 2 apresenta o comportamento das matrículas da educação infantil, no período 1996-1998, na rede pública do Estado do Acre.

GRÁFICO 2:

EVOLUÇÃO DA MATRÍCULA DE EDUCAÇÃO INFANTIL DA REDE PÚBLICA DO ACRE: 1996-1998.



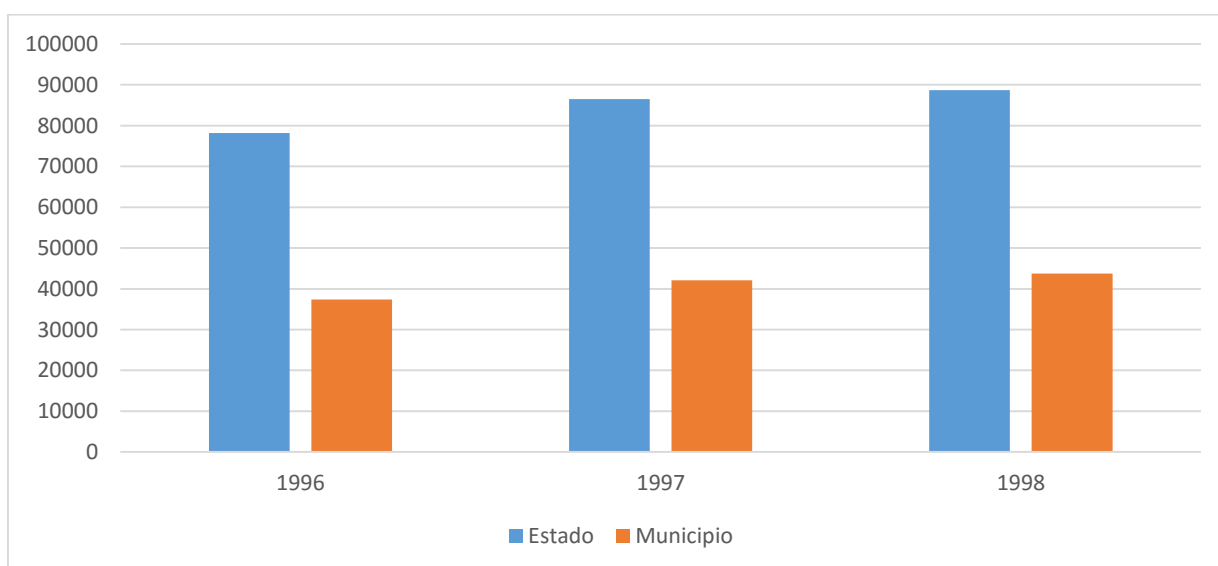
Fonte: Censo Escolar – INEP 1996-1998.

No ensino fundamental, o crescimento das matrículas das redes municipais foi levemente superior ao da rede estadual. Enquanto o crescimento nas unidades do Estado foi de 11,8%, as escolas municipais obtiveram um crescimento de 14,5%. Destaca-se que o maior crescimento de matrículas foi, justamente, no primeiro ano de implantação do FUNDEF, no qual foram acrescidos 13.087 novos alunos, representando um incremento de 10% em relação ao ano de 1996. No ano de 1998, o acréscimo foi de 2,8%, com a criação de 3.740 novas vagas. Não se percebe, neste movimento de matrículas, nenhuma tendência de ampliação da participação dos municípios na responsabilização pelo atendimento desta etapa de escolarização.

Este movimento das matrículas, nos primeiros três anos de implantação do FUNDEF, apresenta uma contradição com os objetivos da política de financiamento implantada em 1996, especialmente o da equidade. Houve uma melhora significativa nos valores recebidos pelos municípios, que poderiam contribuir para a adoção de medidas que possibilitassem maiores investimentos na política de ampliação de vagas. Como demonstra o gráfico 3, não se percebe nenhum movimento que indique que ocorra um processo de municipalização do ensino fundamental.

GRÁFICO 3:

EVOLUÇÃO DA MATRÍCULA DO ENSINO FUNDAMENTAL DA REDE PÚBLICA DO ACRE: 1996-1998.



Fonte: Censo Escolar – INEP 1996-1998

Esta constatação baseia-se no balanço do primeiro ano do FUNDEF, produzido pelo Ministério da Educação – MEC – que apontou, entre os principais pontos positivos da

implantação do novo formato de financiamento adotado no Brasil, a superação da assimetria dos valores investidos, dentro do mesmo estado. Isso decorre do efeito redistributivo da política de fundos fiscais para o financiamento da educação, que fez com que, no caso do Acre, o governo estadual redistribuísse 12,9% dos recursos depositados no fundo para os 22 municípios.

Esta redistribuição fez com que o valor aluno dos municípios acreanos passasse de R\$ 304,00 para R\$ 607,00, perfazendo um incremento de 99,8%. (MEC, 1999). Pela análise dos gráficos 1, 2 e 3, apresentados neste trabalho, verifica-se que a atuação dos governos estadual e municipais não levou em consideração as mudanças no regime de financiamento da educação, para que fossem elaboradas estratégias de colaboração que favorecessem uma integração e articulação de medidas que, por sua vez, enfrentassem o problema do acesso à escola de qualidade em todo o Estado do Acre, numa clara ausência de direcionamento para a política educacional.

Essa falta de direcionamento para a gestão da educação não foi um fato isolado. Melo (2010, p.58) caracteriza, deste modo, o legado do Governo Orleir Camelli:

Findo o período Camelli, pode-se concluir, em linhas gerais, que o mesmo deixou o governo com o Estado ainda mais endividado. As dívidas com fornecedores estavam em torno de 150 milhões de reais, 7% de precatórios judiciais não pagos, baixa arrecadação de recursos próprios, altos índices de sonegação fiscal e inadimplência, atraso no pagamento dos funcionários públicos, além da dependência dos recursos federais via transferência ou convênios que giravam em torno de 93% da receita total, estimada em 600 milhões de reais em 1999. (MACHADO, 2003, *apud* FRANÇA, 2006).

Este cenário acima apresentado influenciou o ambiente político, criando condições para que as forças políticas de oposição chegassem ao poder. Nas eleições de 1998, diante de um contexto de depreciação do Estado do Acre, no qual: prevalecia um quadro de falência da máquina pública estadual, caracterizada pelo atraso de salários dos servidores; a criminalidade, com indicadores elevados, incluía o envolvimento de policiais militares e civis em organização de esquadrão da morte; mau funcionamento do sistema de saúde e sucateamento da infraestrutura administrativa e de logística; e conseqüente impedimento à efetivação de qualquer iniciativa que permitisse o desenvolvimento econômico e social, nesse quadro a oposição, representada pela chamada Frente Popular do Acre, venceu as eleições estaduais.

Pela primeira vez, uma eleição no Acre foi decidida no primeiro turno, com a eleição de Jorge Viana (PT), com 57% dos votos válidos, dentro de uma FPA – Frente Popular do Acre ampliada com partidos de variados matizes ideológicos (PDT / PT / PSL / PPS / PSB / PSDB /

PT do B / PC do B / PV / PMN / PL / PTB). O vice-governador eleito, Edson Cadaxo (PSDB), já havia assumido este mesmo cargo no período 1987-1990, pelo PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro, numa sinalização de que não era uma finalidade dessa coligação a realização de grandes rupturas. Desse modo, assume o governo o grupo político que chegou ao poder, mesmo tendo a presença de partidos e lideranças políticas do campo mais progressista, com uma agenda que tinha, como principal premissa, a recuperação da autoestima do povo acreano e a reconstituição e modernização da máquina administrativa do Estado.

Com algumas incorporações e defecções, que alteraram, significativamente, os propósitos originais da coligação, a FPA completará, em 2018, vinte anos ininterruptos de gestão de uma mesma coligação. Este fenômeno raro só se repetiu em São Paulo, onde um mesmo grupo político, vinculado ao PSDB, completará vinte e quatro anos à frente daquele Estado.³

Nesse período, foi desenvolvido um conjunto de políticas que mantiveram sintonia com as medidas do Governo Federal, buscando manter a singularidade local, mas implementando, de modo mais incisivo, as proposições para a reforma da máquina pública. Buscou-se estabelecer uma racionalidade administrativa, com ênfase na busca da eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas (ALMEIDA JUNIOR, 2006). Este processo produziu uma série de contradições e tensões dentro do próprio executivo e, principalmente, em meio à base social que contribuiu para a conquista do poder e para a governabilidade da gestão.

Oliveira (2015) ressalta que a natureza dessas contradições exige, do Estado, a capacidade de que sejam construídas relações que possibilitem realizar a mediação dos conflitos entre os diversos interesses inerentes à sociedade capitalista.

Essas contradições são melhor compreendidas quando se analisa o Estado como uma relação social complexa que transcende as suas próprias estruturas. Parto do conceito de Estado burocrático-autoritário, desenvolvido por O'Donnel, como um tipo histórico de Estado capitalista que tende a corresponder à textura de uma sociedade muito diferente dos casos clássicos, já que o desenvolveu com base na experiência latino-americana, em geral, e argentina, em particular. Para o autor, o conceito de Estado resulta equivalente ao plano do especificamente político, que é um aspecto mais amplo do fenômeno da dominação social. Essa dominação, por sua vez, é relacional, apresentando uma modalidade de vinculação entre os sujeitos sociais (,) que, por definição, é assimétrica, pois trata-se de uma relação de desigualdade. Sendo assim, as dimensões do Estado não são nem “instituição” nem “estrutura”, mas uma relação social. Para O'Donnel (1980, p. 3), “[...] ao cristalizar os planos que correspondem à esfera da circulação, e fazê-los previsíveis como conjuntos de direitos

³ A Frente Popular do Acre, nas eleições de 2014, foi composta pelos seguintes partidos: PDT, PRB, PT, PSL, PTN, PSDC, PHS, PSB, PRP, PEN, PPL, PC DO B, PROS, PTB.

e deveres, o direito passa a ser também um tecido organizador da sociedade e da dominação que articula [...]”. Da mesma forma, a cisão entre Estado e sociedade civil que para o autor é apenas uma “aparente cisão”, supõe paralelamente a separação entre público e privado, onde os sujeitos da sociedade civil são as partes “privadas”, as instituições estatais são a encarnação do “público”. Por isso, as instituições estatais permanecem como instância superior, mediadoras das relações entre Estado e sociedade civil. (OLIVEIRA, 2015, p.628-629).

Fato é que, por caminhos tortuosos e de forma não tão explícita percebe-se, no governo da FPA, a adoção de medidas que a literatura vai denominar de Nova Gestão Pública (NGP), de inspiração britânica, que serviu de orientação para fomentar o Programa de Reforma do Estado, criado e desenvolvido no Governo FHC. Oliveira (2015) assim apresenta os princípios que caracterizam esta orientação de gestão.

Alguns de seus princípios podem ser observados nas reformas que ocorreram nas últimas décadas em diferentes contextos nacionais, sendo eles: a dissociação das funções de execução e controle; a fragmentação das burocracias e sua abertura às demandas e exigências dos usuários; a concorrência de atores públicos com o setor privado e a terceirização dos serviços; o reforço das responsabilidades e da autonomia dos níveis de execução da ação pública; a gestão por resultados e a contratação (os chamados contratos de gestão) fundada na realização dos objetivos e da avaliação de desempenho; a normalização, via padronização, das práticas profissionais baseadas em evidências e em experimentos exemplares. (OLIVEIRA, 2015, p. 631).

Estes princípios apresentados pela autora são identificados no PPA, de 1999-2003, Lei n.º 1.307/1999, que indica a necessidade de que articulação, na gestão pública estadual, dos compromissos de fortalecimento da democracia com o aumento da eficiência e eficácia das políticas públicas. A melhoria da capacidade de governança passaria por

(...) um amplo leque de ações visando qualificar o corpo funcional, fortalecer a visão do gerenciamento participativo das políticas públicas e a democratização das relações de trabalho serão implementadas pelo Governo. O debate sobre as finanças públicas e a readequação da máquina administrativa permitirá, também, a busca de alternativas que viabilizem melhorias na condição de trabalho dos funcionários do governo, corrigindo desigualdades históricas com relação a seus desempenhos. (ACRE, 1999, p. 12).

Com a eleição de Binho Marques, em 2006, inaugurando um terceiro governos da FPA, estas premissas são reiteradas no Plano Plurianual - PPA, para o período 2008-2011, estabelecido pela Lei n.º 1.972/2007, construído a partir de um planejamento estratégico que tinha, como visão de futuro, “Fazer do Acre o melhor lugar para se viver na Amazônia”, apresentando três objetivos estratégicos: “a) garantir serviços públicos básicos de qualidade

para todos; b) fortalecer o setor privado para consolidar uma economia limpa, justa e competitiva, em forte base florestal; e c) promover o empoderamento das comunidades”. (ACRE, 2007, p.14). Estas premissas orientaram a construção de todos os programas do governo para a gestão 2007-2010, incluindo as relações intergovernamentais com os municípios, em uma perspectiva de reproduzir, nas gestões municipais, os princípios orientadores da gestão estadual.

Entre as estratégias utilizadas para viabilizar o planejamento, foi adotado o mecanismo de focalizar populações vulneráveis e regiões do Estado com maior fragilidade econômica e social. Essa, inclusive, era uma estratégia recomendada pelos organismos internacionais, que fomentavam as reformas do aparelho estatal e da educação (OLIVEIRA, 2015).

Fica explícito, na análise sobre a gestão pública, após os primeiros oito anos da gestão da FPA, de que houve uma recuperação da máquina pública, materializada pela melhoria na capacidade de captação de recursos externos (financiamentos com organismos internacionais e nacionais, e celebração de convênios). E no modo de relacionamento com os servidores públicos, por meio do qual haveria a necessidade de se definir e implantar medidas que assegurassem a prestação desses mesmos serviços públicos, que atendessem a um novo padrão de exigência da população. Para isso, seria necessário a incorporação de novas medidas.

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

Assim, nos primeiros doze anos de governo da FPA, algumas políticas foram inseridas na gestão do governo estadual, com a finalidade de, ao mesmo tempo, garantir e ampliar o diálogo com as reivindicações históricas do movimento social e da sociedade civil organizada, bem como com as demandas de setores empresariais e organismos internacionais, que apontavam a necessidade de implantação de medidas que modernizassem o Estado, permitindo um ambiente mais favorável para os negócios e o desenvolvimento sustentável da região.

Dentre as principais medidas adotadas nesse período de 12 anos (1999-2010), destacam-se: a introdução de programas de transferência de recursos financeiros, para serem executados por unidades executoras, especialmente escolas (Lei 1569/2004- de autonomia financeira das escolas; criação de sistemas de avaliação e premiação de servidores (Decreto 4923/2009, que regulamentou o prêmio de Valorização e Desenvolvimento Profissional – VDP,

previsto no Art.23A, da Lei 67/2009); estabelecimento de sistemas externos de avaliações de políticas públicas, o caso concreto é o da educação que teve a criação do SEAPE – Sistema de Avaliação da Aprendizagem Escolar, que replicou no estado as avaliações externas realizada pelo MEC, anualmente (MORAIS, 2016; NOGUEIRA, 2015).

Oliveira (2015) afirma que as avaliações externas têm sido uma das principais diretrizes da Nova Gestão Pública – NGP, com repercussão em todas as dimensões da gestão das políticas educacionais.

A avaliação da aprendizagem, de políticas, programas e ações tem sido defendida pela NGP como elemento central para a promoção e garantia da educação de qualidade. A avaliação passou a constituir-se em um mecanismo central de regulação, fornecendo indicadores que são utilizados nos estabelecimentos de metas de gestão e influenciando sobre o financiamento da unidade escolar e em alguns casos até mesmo na remuneração dos docentes. Além, é claro, de determinar em última instância os currículos. (OLIVEIRA, 2015, p. 639-640).

Nesta perspectiva, a avaliação externa da educação, adotada pelos governos da FPA, alinhou-se a uma orientação de que fossem utilizados os resultados das provas como requisito para premiação de professores e escolas (MORAIS, 2016).

Damasceno (2010, 49-50), ao analisar as reformas educacionais desenvolvidas no Acre, nos governos da FPA, chama a atenção para o caráter dual das ações desenvolvidas. Uma das premissas, que serviam de orientação das medidas, estava baseada no caráter economicista e se tornava concreta a partir da “autonomia das escolas, gestão participativa, processos de descentralização financeira, reformas curriculares, ênfase na qualidade e na avaliação. ”

O outro aspecto materializava-se na busca de assegurar o direito à educação, em consonância com as bandeiras históricas do movimento social acreano, como: a eleição direta de gestores escolares; os programas de valorização dos profissionais da educação, através de ações de formação para os professores leigos; e o estabelecimento de Plano de Cargos, Carreira e Salários (VERÇOSA, 2016; MELO, 2010; DAMASCENO, 2010; NOGUEIRA, 2016; MORAIS, 2016).

Desse modo, na visão de Damasceno e Santos (2011) temos, no Acre, um quadro de reformas que tem, como principal característica, a presença do hibridismo como elemento central na constituição das políticas educacionais.

O hibridismo se configura como uma categoria analítica que pode aqui ajudar a compreender como as políticas educativas são criadas e implementadas no sentido de promover as mudanças desejadas em determinadas realidades sociais. Ao discutir o conceito de “hibridismo” como possibilidade de interpretação não verticalizada dos

processos de reformas educacionais, parte-se do entendimento de García Canclini (2008, p. XIX) ao definir “hibridação” como “processos socioculturais nos quais estruturas ou práticas discretas, que existiam de forma separada, se combinam para gerar novas estruturas, objetos e práticas”. (DAMASCENO E SANTOS, 2011, p. 170).

Neste cenário de busca de conciliação, entre as bandeiras históricas do movimento social e a nova forma de gerenciamento do Estado, ocorre a modificação do Art. 197 da Constituição Estadual, que define os percentuais vinculados para o investimento em educação. Dos 25% definidos em 1989, passa-se para 30%. Esta modificação foi resultado da pressão do Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Acre - SINTEAC e da Associação dos Professores Licenciados (APL), hoje Sindicato dos Professores Licenciados do Acre (SINPROACRE), este uma dissidência do movimento dos trabalhadores em educação, criado em 1999, após a aprovação do Plano de Cargos, Carreiras e Salários – PCCS o qual, por sua vez, não agradou uma parcela considerável da categoria, que buscava assegurar maiores investimentos para a educação com o intuito de conquistar a isonomia dos professores com as demais categorias de nível superior do Estado.

O texto constitucional alterado trouxe, consigo, um teto de gastos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), parágrafo 1º do Art. 197, que limitou os gastos com a função educação a 25,5 % do total do orçamento estadual. Este limitador nos gastos com a função da educação é resultado, sobretudo, da disputa interna dentro da gestão, especialmente por parte da equipe econômica, que compreendia a necessidade de melhorar a gestão dos investimentos da política educacional em detrimento da elevação das receitas.

O texto alterado pelas Emendas Constitucionais nº. 20/2000 e nº. 33/2002, ficou assim redigido:

Art. 197. O Estado do Acre aplicará, anualmente, com a educação, nunca menos de trinta por cento da receita resultante de impostos, inclusive a proveniente de transferências constitucionais da União.

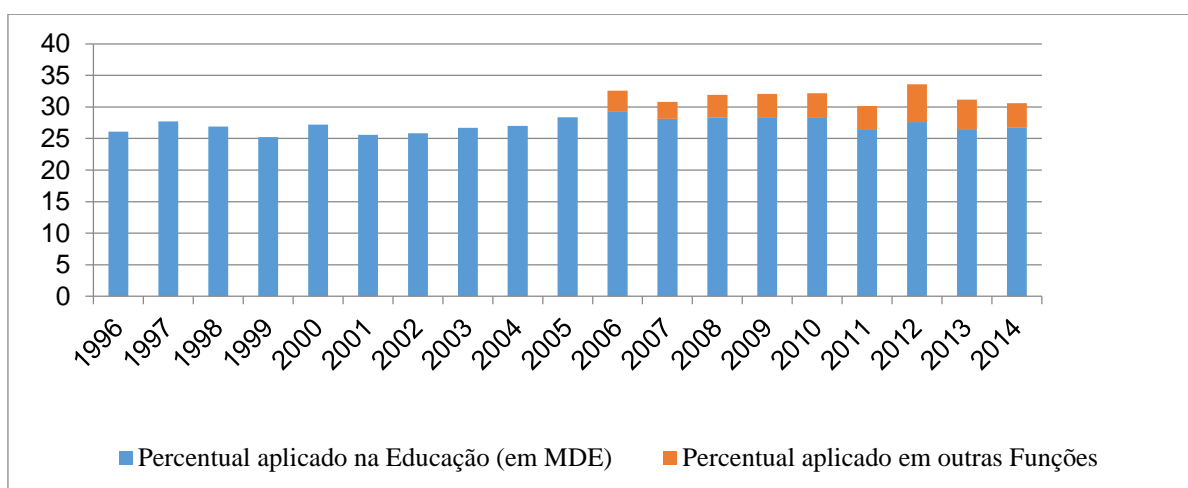
§ 1º Oitenta e cinco por cento dos recursos de que trata este artigo serão destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 2º A ampliação dos investimentos na educação, prevista no *caput* deste artigo, deverá ser alcançada no prazo de três anos, considerando o exercício de 2001, à razão de um por cento ao ano, observado o disposto no art. 205 da Constituição Federal. (ACRE, 2000).

Verçosa (2016) e Bassi (2011) destacam que esta iniciativa não era inédita, tendo o município de São Paulo, na gestão de Luiza Erundina (1989-1992), elevado o percentual para 30%. As gestões seguintes descumpriram a legislação municipal sendo que, em 2001, na gestão

de Marta Suplicy, à época no Partido dos Trabalhadores – PT, o dispositivo da vinculação retornou à Lei orgânica da cidade. Este processo reflete o grau de disputa no orçamento público, principalmente das verbas da educação. No gráfico 4, elaborado por Verçosa (2016), demonstra-se que a repartição dos recursos em educação, no Estado do Acre, a partir da elevação dos percentuais vinculados à educação, atendeu a outras funções além da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE. Deste modo, foram destinados recursos para setores como cultura, esporte, lazer ciência e tecnologia.

**GRÁFICO 4:
PERCENTUAIS DE RECURSOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO – 1996-2014.**



Fonte: VERÇOSA (2016, p. 115).

Ao analisar os balanços do Estado, apresentados pela Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ), no período de 1996-2014, Verçosa (2016) identificou que, entre 1996 a 2000, eles seguiam regularmente as determinações estabelecidas pela CF e pela LDBEN. A partir de 2001, com a vigência da Emenda Constitucional nº 20, esperava-se que os balanços apresentassem as especificações da aplicação dos novos percentuais. Estas especificações são introduzidas a partir de 2006. São elencadas cinco funções: educação e cultura; assistência social e comunitária; cultura; desporto e lazer; e agricultura e extensão rural.

Nota-se que somente a partir do balanço de 2006, o governo do estado passou a comprovar os gastos realizados nas cinco novas funções, além da função educação. Esse caso em particular, apresenta semelhanças com outras estratégias usadas pelo país, para justificar as despesas que, originalmente, não são classificadas como despesas com educação, ou até mesmo, para omissão de algumas despesas, como as apresentadas em estudos que tratam da vinculação, como os realizados por Bassi (2011), Gomes et al (2007), Melchior (1984), Martins (2015), Oliveira e Catani (1993), entre outros estudos. (VERÇOSA, 2014, p.115).

Mesmo com a pulverização das receitas em despesas estranhas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino percebe-se, pela análise do autor, um incremento médio de 2,74% a mais nos investimentos obrigatórios no período entre 1996-2014, conforme se depreende da análise da tabela 1.

TABELA 1: DESPESAS NA FUNÇÃO E OUTRAS FUNÇÕES NO PERÍODO DE 1996 A 2014 (R\$ EM MILHÕES – DEZ. 2014 – INPC/IBGE)

Ano	Total de Recursos Aplicados na Função Educação e Cultura	Percentual Aplicado na Função	Função Assistência Social - Assistência Comunitária	Função Cultura	Função Ciência e Tecnologia	Função Agricultura - Extensão Rural	Função Desporto e Lazer	Total de Recursos Aplicados	Percentual Aplicado
1996	272,45	26,10%	NT	NT	NT	NT	NT	272,57	26,10%
1997	314,96	27,69%	NT	NT	NT	NT	NT	314,96	27,69%
1998	346,98	26,92%	NT	NT	NT	NT	NT	346,98	26,92%
1999	333,3	25,22%	NT	NT	NT	NT	NT	333,3	25,22%
2000	412,81	27,20%	ND	ND	ND	ND	ND	412,81	27,20%
2001	473,95	25,57%	ND	ND	ND	ND	ND	473,95	25,57%
2002	508,44	25,82%	ND	ND	ND	ND	ND	508,44	25,82%
2003	426,49	26,68%	ND	ND	ND	ND	ND	426,49	26,68%
2004	460,7	26,99%	ND	ND	ND	ND	ND	460,7	26,99%
2005	569,79	28,36%	ND	ND	ND	ND	ND	569,79	28,36%
2006	643,37	29,36%	10,35	22,76	12,57	22,19	7,43	760,45	32,59%
2007	718,03	28,12%	8,52	21,83	14,35	19,95	3,9	786,6	30,81%
2008	814,91	28,39%	24,86	31,03	17,66	15,99	12,33	916,81	31,94%
2009	766,81	28,27%	23,99	31,74	20,21	17,92	8,71	869,41	32,06%
2010	798,74	28,26%	24,26	35,76	20,52	21,68	8,29	909,27	32,17%
2011	837,14	26,49%	34,05	26,74	20,44	26,58	7,23	952,2	30,13%
2012	894,69	27,60%	19,27	28,86	103,27	27,71	15,21	1.089,03	33,60%
2013	871,12	26,50%	12,24	24,1	28,46	82,02	6,65	1.024,62	31,16%
2014	905,05	26,70%	11,21	24,85	29,33	60,74	6,24	1.037,44	30,60%
Varição	232%		8%	9,19%	133%	174%	-16%	281%	

Fonte: VERÇOSA (2016, p.119).

Verçosa (2016) apresenta as justificativas técnicas feitas pela SEFAZ, para a inclusão destas funções como despesas em educação. Entre os argumentos colocados, está o de perceber a educação de forma ampla, articulando com as funções Cultura, Ciência e Tecnologia, Desporto e Lazer.

Nestes termos é que a função Assistência Social é apresentada, como pressuposto para propiciar condições mínimas de inserção dos indivíduos numa convivência social saudável, possibilitando o acesso à educação e ao trabalho, permitindo a formação para a cidadania. A extensão rural é apresentada como processo de formação profissional dos trabalhadores rurais, focando nas atividades extrativistas, agroflorestais. (VERÇOSA, 2016).

O autor indica que o acréscimo de recursos para MDE foi de 0,5%.

Ao aprofundar a análise, Bassi e Verçosa (2015, p. 10) identificaram que “o aumento real da vinculação destinado a MDE representa apenas 0,5%”, o que é inócuo aos seus objetivos. Complementam os autores que as despesas incluídas na vinculação de 30% poderiam ser priorizadas em áreas específicas. Mesmo assim, o governo estadual, entre 2006 e 2014, teve uma vinculação média em MDE de 27,74%, comprovando que o estado gasta um valor acima da vinculação mínima para MDE, justificando a necessidade de mais recursos para MDE do que o percentual mínimo estabelecido em lei. (VERÇOSA, 2016, p.118).

Deste modo, percebe-se que a elevação da vinculação de 25% para 30% permitiu uma elevação dos gastos com MDE, porém o fracionamento de parte do valor, acrescido em outras funções, acabou por diluir os efeitos desta medida.

A implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), a partir da EC nº. 53/2006, em substituição ao FUNDEF, possibilitou que novos arranjos, para a oferta do direito à educação, fossem construídos. Ao incluir a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos, o novo Fundo corrigiu o problema da focalização de apenas uma etapa de ensino. Uma das modificações, introduzidas pela EC nº 53, foi a de atribuir a leis complementares a disciplina da cooperação entre os entes, para a promoção do desenvolvimento e bem-estar nacional, com base no equilíbrio federativo.

Os legisladores reconhecem a complexidade de se constituir um único regime de colaboração para o país. Deste modo, indicam que sejam organizados regimes setorializados, buscando atender às condições e peculiaridades regionais e locais. (MARTINS, 2011). No caso do Estado do Acre, em 2005, havia sido aprovada a Lei 1694/2005, que disciplinava o Sistema Público de Educação e as formas de colaboração entre o Estado e os Municípios. Esta lei será tratada, mais detalhadamente, ao final desta capítulo.

Verçosa (2016) apresenta as principais expectativas em relação à nova lógica de financiamento da educação:

O FUNDEB era visto com muitas expectativas. A esse respeito, Gemaque (2007) e Sena (2008) destacam, como objetivos do fundo, a equalização dos recursos; a universalização da educação básica, com exceção da creche; redução das desigualdades pela garantia de investimento mínimo que assegure a qualidade do ensino; e instituição de condições para garantir o piso salarial profissional nacional. Além disso, é possível acrescentar a complementação da União (10%) e a valorização dos profissionais da educação. (VERÇOSA, 2016, p. 63).

Em meio às diferenças apontadas por Verçosa (2016) entre o FUNDEF e o FUNDEB o autor destaca, além da inclusão, no novo Fundo, de todas as etapas da educação básica, a ampliação da composição financeira de 15% para 20% das receitas vinculadas para a educação,

assim como a distribuição de diferentes percentuais para cada etapa e modalidade de ensino. O efeito redistributivo da política de fundos fiscais é ampliado com a implantação do FUNDEF no Acre. Na tabela 2 produzido por Verçosa (2016), percebe-se que a receita redistribuída pelo Estado para os municípios acreanos tem um incremento de 14 pontos percentuais.

TABELA 2: MOVIMENTAÇÃO DE SAÍDA DE RECURSOS PARA OS FUNDOS E DE RECEITAS PROVENIENTES DOS FUNDOS (R\$ EM MILHÕES - DEZ. 2014 - INPC/IBGE).

Fundo	Ano	Contribuição aos fundos	Receita Recebida	Receita redistribuída
FUNDEF	2002	259	200	59
	2003	248	189	58
	2004	256	193	64
	2005	302	230	72
	2006	345	262	83
FUNDEB	2007	402	299	102
	2008	482	365	117
	2009	538	425	112
	2010	546	418	128
	2011	589	445	143
	2012	638	490	148
	2013	625	485	140
	2014	639	480	159
Variações	2002-2006	33%	31%	41%
	2007-2014	59%	60%	55%

Fonte: VERÇOSA (2016, p.124).

Este processo de redistribuição dos recursos do FUNDEB é decorrente, fundamentalmente, das transferências das matrículas da educação infantil da rede estadual para as redes municipais. Apesar do crescimento da oferta de educação infantil ter tido um incremento de um pouco mais de 11%, os municípios passaram a ser responsáveis por 90% do total das matrículas de educação infantil da rede pública em 2012, ante os 51% de 2006, conforme demonstra a tabela 3.

TABELA3: EVOLUÇÃO DAS MATRICULAS DA REDE PÚBLICA 2006-2012

MATRICULA 2006-2012				
ANO	REDE	Ensino Infantil	Fundamental de 8 e 9 anos	Ensino médio
2006	Estadual	12.046	90.812	29171
	Municipal	12.905	58.027	517
2007	Estadual	6.078	91.620	28258
	Municipal	20.916	55.078	0
2008	Estadual	4.473	98.961	30844
	Municipal	19.462	57.789	0
2009	Estadual	3.808	98.593	32556
	Municipal	21.623	60.399	0
2010	Estadual	3.122	98.733	34162
	Municipal	22.377	60.247	0
2011	Estadual	2.443	97.999	36286
	Municipal	24.658	60.852	0
2012	Estadual	2.625	97.707	36866
	Municipal	25.417	59.956	0

Fonte: Censo escolar/INEP 2006-2012

Para Verçosa (2016), os municípios continuarão a receber mais recursos do que depositam no FUNDEB, em função da baixa arrecadação de impostos e transferências comparadas ao Estado. Além disso, a expansão das matrículas deverá ocorrer na etapa de menor cobertura de atendimento, especialmente a educação infantil. Desse modo, sem a construção de instrumentos que criem sinergia entre os entes (MARTINS, 2011), e que ampliem a capacidade operativa, principalmente dos Municípios, as mudanças oriundas da implementação do FUNDEB ficariam comprometidas.

2.3. As tratativas para institucionalização do Sistema Público Estadual: estratégias e ações

Nos governos da FPA (1999-2012) foram desenvolvidos três importantes instrumentos que tinham, como objetivo, estabelecer mecanismos de cooperação entre o Governo do Estado e os Municípios acreanos: a Lei 1694/2005, que instituiu o Sistema Público de Educação; o PAR – Plano de Ações Articuladas, no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, desenvolvido a partir de uma articulação do MEC; e o PROACRE – Projeto de Inclusão Social e Econômica do Acre, financiado pelo Banco Mundial.

As disputas políticas regionais e nacionais, quando avançaram para a esfera administrativa, denotaram a existência de um federalismo competitivo que se caracterizava, basicamente, pela competição e rivalidade entre os entes federados, com forte defesa da descentralização política, administrativa e financeira. Este modelo foi rejeitado pela Constituição de 1988, que adotou o federalismo cooperativo para orientar as relações intergovernamentais.

Porém, o federalismo cooperativo não se constitui em uma opção dos gestores e, sim, numa imposição da organização do Estado Federal que busca, na cooperação e na colaboração entre os entes federados, melhores condições de oferta do serviço público e colaboração. (CURY, 2008).

Nesse sentido, no ano de 2005, foi promulgada a Lei 1694, que instituiu o Sistema Público de Educação Básica do Estado do Acre. Em linhas bastante gerais, este seria constituído pelas instituições que desenvolviam a gestão das políticas educacionais no estado tendo, na integração e na articulação das instituições, um dos seus princípios estruturantes para a definição e organização das políticas públicas, para a elaboração e aprovação de normas que regulamentariam a oferta e a qualidade da educação, bem como para o estabelecimento de normatização para temas como a gestão das escolas, quadro de profissionais da educação, recursos financeiros, materiais e tecnológicos. (CF. Art. 1º).

A composição do Sistema Público de Educação, conforme descrito no Art. 2º, compreende os órgãos executivos, normativos e as escolas das redes.

Art. 2º Compõem o Sistema Público da Educação Básica do Estado do Acre:

I - a Secretaria de Estado de Educação - SEE;

II - as secretarias municipais de educação que aderirem ao Sistema Público da Educação Básica do Estado do Acre;

III - o Conselho Estadual de Educação - CEE; e

IV - os conselhos municipais de educação que aderirem ao Sistema Público da Educação Básica do Estado do Acre.

§ 1º Para compor o Sistema Público da Educação Básica do Estado do Acre, as secretarias municipais de educação e os conselhos municipais de educação deverão formatar termo de integração ao Sistema Público da Educação Básica do Estado do Acre.

§ 2º A adesão das secretarias municipais de educação ao Sistema Público da Educação Básica do Estado do Acre terá a mesma vigência do Plano Estadual de Educação.

§ 3º A adesão das secretarias municipais de educação resulta em adesão automática das instituições da educação básica a elas vinculadas.

No texto da Lei, não há a indicação dos requisitos que deveriam ser atendidos, para que houvesse o deferimento da entrada dos entes municipais no Sistema Público de Educação,

sendo que o ingresso dos Municípios e seus respectivos conselhos e escolas ficaria dependente da formulação de um termo de adesão, o qual permitiria que as instâncias estaduais e municipais definissem metas e estratégias comuns. No caso da assistência técnica e financeira, esta seria viabilizada por meio de convênios, razão pela qual é possível inferir que o componente de natureza política ganhava relevância maior no processo de definição das condições de aceite para ingresso. A Lei estabeleceu cinco objetivos para o Sistema Público:

Art. 3º Constituem-se objetivos do Sistema Público de Educação Básica do Estado do Acre:

I - universalizar o ensino fundamental a todos os alunos em idade escolar;

II - garantir, de forma progressiva, a oferta da educação infantil e do ensino médio;

III - efetivar igualdade de condições para o acesso e permanência no ensino básico;

IV - garantir a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem, em conformidade com os padrões estabelecidos nos referenciais curriculares do sistema; e

V - desenvolver capacidades cognitivas e afetivas ao educando, possibilitando autoestima, autonomia de pensamento e uma vida solidária e produtiva. (ACRE,2005).

Estes objetivos dialogavam com a legislação vigente, especialmente a LDBEN e o FUNDEF, posto que tratavam da universalização do ensino fundamental como prioridade no país e, conseqüentemente, da política de financiamento e manutenção da educação. Desse modo, tem-se uma legislação que não enfrentou os limites impostos pela organização federal, especialmente no que se refere ao financiamento da educação e a política de valorização dos profissionais da educação.

A Lei apresenta uma série de orientações sobre os elementos constituintes da política educacional, como: atribuições dos órgãos gestores e normativos das redes e das escolas (art.6º; 7º e 8º); introduz dispositivos que apontavam para a necessidade de implementação de gestão democrática nas escolas; e ampliação de participação de entidades populares em órgãos de controle das políticas públicas.

No art. 9º, há uma indicação dos conceitos sobre o magistério público que deveriam ser orientadores da elaboração dos Planos de Cargos Carreiras e Salários – PCCS, cujas indicações resguardavam bastante similaridade com o que contemplava a Lei estadual nº 67/1999, a considerar que o Governo do Estado recém havia elaborado e aprovado o PCCS da rede estadual.

A questão da lotação, cessão ou permuta dos servidores foi definida nos art.12,13, 14 e 15 que, dentre as possibilidades, preveem que a lotação do servidor não fique restrita somente à rede do ente contratante.

Art. 12. Os critérios para lotação dos profissionais da educação pública básica nas escolas e em funções técnicas e administrativas nas instituições gestoras do sistema de que trata esta lei serão aprovados pelo Conselho de Gestão do Sistema e ratificados por instrução normativa das secretarias estadual e municipais de educação, devidamente discutidas com as entidades representativas dos profissionais da educação.

Art. 13. A lotação dos profissionais da educação será coordenada através de comissão paritária, constituída por setores responsáveis pelo gerenciamento de pessoas das secretarias estadual e municipais de educação, integrantes do sistema.

Art. 14. A lotação dos profissionais de educação não será restrita à rede de ensino na qual tenha vínculo empregatício.

Art. 15. Estado e municípios integrantes do Sistema Público da Educação Básica do Estado do Acre realizarão ações de compensação financeira, quando da cessão de profissionais de educação para lotação na rede de ensino com a qual não tenha vínculo.

§ 1º Os valores gastos com a remuneração dos profissionais cedidos, com os custos e com os encargos sociais deverão ser ressarcidos com recursos da parcela do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS;

§ 2º A adesão dos municípios ao sistema autorizará o Estado a realizar, de forma automática, o recolhimento, nas parcelas do ICMS, do valor correspondente aos custos com remuneração e encargos sociais dos profissionais da educação lotados na rede com a qual não tenha vínculo empregatício.

Este processo de lotação não prevê nenhum tipo de assistência financeira entre os entes. No caso em tela, o art.15 estabelece que, na cessão de servidores por um ente a outro, haverá compensação dos valores a serem descontados da parcela do ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação. Este desconto, depois que os Municípios assinassem o termo de adesão ao Sistema Público de Educação, seria realizado via Fazenda Pública Estadual, órgão que se encarrega da arrecadação e distribuição dos recursos oriundos desse tipo de imposto. Em tese, esse dispositivo, que seria um dos elementos de otimização dos recursos, acabou por afastar a possibilidade de construção de processos de cooperação pois, na prática, representava perdas de receita para os municípios, a considerar que o ICMS se constitui em um importante componente das receitas para esses mesmos municípios.

No corpo da referida legislação estão indicadas também orientações gerais para a gestão escolar, que enfatizam a descentralização financeira das instituições escolares. Por aproximação, pode-se dizer que o fato de o Governo do Estado haver aprovado, em 2004, a lei de nº 1569, que disciplinava o processo de descentralização de recursos financeiros para as unidades de ensino estaduais, contribuiu para que fossem pensadas estratégias para expandir os princípios normatizados na mesma

A Lei 1694/2005, previa a criação de duas instâncias de gestão do Sistema: a primeira, uma Comissão Estadual, com a finalidade de realizar a mediação, operacionalização e avaliação dos processos de implantação do Sistema Público de Educação. Seria formada pela Secretaria

de Estado de Educação e Esporte – SEE, pela União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME-AC e pelo Conselho Estadual de Educação; enquanto que a segunda instância seria um Fórum de Controle Social, composto por representação de dez instituições, conforme prevê o Art.26.

Art. 26. O Fórum Estadual de Controle Social do Sistema Público de Educação Básica do Estado do Acre será constituído por dez membros titulares e dez suplentes, indicados de forma paritária pelas seguintes instituições:

- I - Secretaria de Estado de Educação - SEE;
- II - União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME-AC;
- III - Conselho Estadual de Educação - CEE;
- IV - Colegiado de Diretores das Escolas Públicas do Acre - CODEPE;
- V - Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Acre - SINTEAC;
- VI - Associação dos Professores Licenciados do Acre - APL;
- VII - Comissão de Educação da Assembléia Legislativa do Acre;
- VIII - Comissões de Educação das Câmaras Municipais;
- IX - Representação dos pais de alunos dos conselhos escolares das unidades públicas de ensino; e
- X - Representação dos alunos das unidades escolares.

A finalidade deste Fórum seria a de realizar o acompanhamento das ações desenvolvidas pela gestão do Sistema, assim como elaborar proposições de aperfeiçoamento. No caso dos Municípios em que houvesse adesão, conseqüentemente haveria, em decorrência, instâncias similares, desde que respeitando as peculiaridades de cada ente.

Nas disposições transitórias, a Lei prevê a possibilidade de transferência de patrimônio entre os entes, por meio de instrumentos a serem definidos pelas assessorias jurídicas de cada secretaria de educação (art.28). Houve, ainda, a previsão de criação de consórcios públicos (art.30), como uma estratégia para potencializar os investimentos em educação, e o estabelecimento de um prazo de 90 (noventa dias) para que os órgãos competentes produzissem normas complementares que operacionalizariam o Sistema Público de Educação. Na realidade, essas normas não foram produzidas, inviabilizando, ainda que por dentro desta legislação, ações de colaboração entre os entes.

Como uma das justificativas para a formulação da lei, estava a necessidade de se assegurar uma educação de qualidade que permitisse a participação ativa dos acreanos no processo de desenvolvimento econômico em execução no Estado, desde 1999. Na mensagem enviada à Assembleia Legislativa do Estado, pelo governador Jorge Viana, foram ressaltados os esforços empreendidos pela SEE, para a ampliação da oferta da educação básica e da melhoria da qualidade do ensino. Contudo, para que essas ações pudessem ter uma maior efetividade, tornava-se necessário a articulação e integração dos entes, especialmente no que se referia à potencialização dos recursos da educação.

Para alcançar esses objetivos, é necessário otimizar os recursos financeiros, humanos e os espaços físicos das secretarias estaduais e municipais de educação, para que de forma articulada possa ser garantido o acesso à escola, condições de permanência e uma aprendizagem contextualizada com o projeto de desenvolvimento da sociedade acreana. É fundamental que sejam universalizados padrões básicos dos espaços físicos e de aprendizagem em todas as unidades de ensino, para que os alunos possam ter oportunidades similares de aprendizagem. (ACRE, 2005).

Ao analisar o texto da mensagem do governador enviada à Assembleia Legislativa do Acre - ALEAC, verificou-se certa correspondência entre os objetivos da política educacional e o receituário de reformas do Estado, em curso no Brasil, a partir dos anos 1990. Um dos elementos presentes é a questão da equidade na oferta dos serviços educacionais.

Neste sentido, tem-se um conjunto de orientações a serem adotados por governos nacionais e subnacionais, no sentido de assegurar condições mínimas de oferta dos serviços educacionais. O texto enviado à ALEAC, em sua concepção, ressalta a necessidade de que a oferta da educação, no Estado do Acre, seja realizada em condições básicas, sendo estas asseguradas a todos os alunos acreanos, independentemente da rede a que a escola esteja vinculada.

O conceito da equidade é apontado por Oliveira (2002, p. 137) como elemento estruturante nas orientações dos organismos internacionais, a partir da década de 90, quando colocam o combate à pobreza como uma prioridade. “A equidade social figura como a grande meta a ser alcançada e a pobreza como seu maior entrave”.

Outro elemento refere-se à centralidade da educação básica como fator de empregabilidade. A agenda de reformas tinha, como fundamento, a compreensão de que ela é o ponto de partida da preparação para o mundo do trabalho, em uma perspectiva de aprendizagem permanente, fundamental para a adaptação do trabalhador às mudanças no mundo do trabalho.

Nas palavras de Oliveira (2002, p. 308), a educação assumira uma responsabilidade de preparar os alunos para o mercado de trabalho e assegurar a integração social.

Como requisito essencial à formação para o trabalho, ela propicia aos indivíduos desenvolverem com maior adaptabilidade às mudanças no processo de trabalho, colocando-os em condições de continuar a aprender. Mas a Educação Básica também contempla a necessidade de oferecer um mínimo de conteúdos à grande parte da população que se vê excluída do emprego formal e regulamentado, possibilitando às pessoas procurarem ocupações alternativas na esfera informal ou no trabalho autônomo.

Pelas questões apresentadas até aqui, ficou configurada a necessidade de elaboração de uma agenda para a educação, que assegure a integração dos jovens ao processo de desenvolvimento e que requeria capacidade permanente de aperfeiçoamento. Esta premissa foi assumida pelo Governo do Acre, quando atribuiu à educação um papel central no processo de desenvolvimento econômico do Estado.

O segundo instrumento de colaboração, desenvolvido pelo Governo do Estado, foi o Plano de Ações Articuladas/Plano de Desenvolvimento da Educação – PAR/PDE. O Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, lançado em 2007, dispôs sobre o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, do MEC, que aninhou os programas e projetos municipais e estaduais em andamento, contemplando da creche ao ensino superior.

Pelo Decreto 6.094 de 2007, o plano foi apontado como uma conjugação de esforços dos entes federados que, atuando em regime de colaboração, passaram a promover ações para a melhoria da qualidade da educação básica. Partindo dos resultados da Prova Brasil, de 2005, criou-se então o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB cujo objetivo, do ponto de vista de sua formulação, seria aferir a qualidade da educação básica, passando a ser utilizado como indicador da efetividade das ações a serem desenvolvidas pelos entes públicos.

Neste sentido, seriam assinados termos de adesão voluntária, por Estados, Distrito Federal e Municípios, para firmar responsabilidades pela promoção de ações dentro das competências de cada um. O MEC apoiaria os entes com assistência técnica e financeira, dentro dos limites financeiros e orçamentários da União, a partir de quatro eixos: gestão educacional; formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar; recursos pedagógicos e infraestrutura física.

A partir da assistência técnica do MEC, cada ente deveria produzir o Plano de Ações Articuladas – PAR, que expressaria as medidas a serem adotadas, a partir do diagnóstico de sua realidade, para assegurar a melhoria da qualidade. As ações contariam, então, com o financiamento da União. Foi facultado aos Estados colaborar com os Municípios, com assistência técnica e financeira adicionais, para potencializar as medidas acordadas.

Sobre essa questão, Farenzena e Luce (2007, p.11) analisam o binômio centralização/descentralização presente na lógica do PAR-PDE.

A política, como estratégia, metas e meios, foi concebida centralmente, mas sua execução é descentralizada, porque vai no sentido de dar suporte a atribuições próprias das redes escolares municipais com índices mais baixos. Essa execução, contudo, conta com a intervenção direta do “centro”, uma vez que cabe ao MEC a assistência para a formulação de planos, o provimento de bases de dados, o acompanhamento da

evolução do IDEB e a assistência técnica e financeira para as ações que forem planejadas a fim de melhorar a cobertura e a qualidade da educação.

Partindo das competências relativas aos entes, Farenzena e Luce (2007) destacam, por um lado, a centralização da concepção e dos instrumentos de diagnóstico e, por outro, a execução descentralizada. Deste modo, o processo de descentralização seria controlado. Este mecanismo de descentralização é apresentado, tanto no Decreto, como nos materiais de apoio para elaboração do PAR (MEC,2007), como uma forma de assegurar a unidade de um projeto de nação, respeitando a diversidade do país.

Para Camini (2009), a implantação do PAR/PDE, a partir deste processo de centralização das decisões e descentralização da execução, busca mobilizar os entes em torno de uma agenda comum.

Uma hipótese a ser considerada é que as diretrizes decretadas pelo poder central e assumidas pelos entes federados que aderirem ao Plano de Metas Compromisso invadem a sua esfera de gestão, operando de modo a atingi-los em sua autonomia e podem ser compreendidos como uma forma de indução e responsabilização dos entes federados por um conjunto de medidas a serem adotadas para melhorar a qualidade do ensino, as quais foram pensadas e articuladas externamente. (CAMINI, 2009, p.149).

A percepção apresentada pela autora revela que o PAR/PDE procura combinar uma estratégia de colaboração entre os entes com uma tentativa de coordenação. Esta opção, por parte do MEC, busca dialogar com um obstáculo presente na construção de relações intergovernamentais duradouras, na gestão das políticas educacionais, e que resultam na descontinuidade das ações.

O PAR tem sido trabalhado como instrumento para assegurar a continuidade dos programas elaborados conjuntamente e garantir o sentido de unidade e colaboração efetiva entre os entes federados, superando as dificuldades comumente enfrentadas nas sucessivas trocas de governo em âmbito municipal e estadual, marcada pela descontinuidade das políticas educacionais. (CAMINI, 2009, p.211).

De fato, a superação da descontinuidade das ações exige a configuração de arranjos que ultrapassem os espaços temporais das gestões. Os arranjos apresentados pelo PAR/PDE focalizaram os processos de monitoramento das ações pactuadas nos instrumentos de colaboração e na avaliação dos resultados das políticas, tendo o Índice de Desenvolvimento da

Educação Básica - IDEB, por exemplo, como principal indicador de mensuração da efetividade das ações.

No Estado do Acre o PAR/PDE, elaborado pela SEE, para ser desenvolvido no período 2008-2011, apresentou ações envolvendo, diretamente, as prefeituras em duas dimensões. As dimensões definidas pelo MEC tinham, como finalidade, assegurar a indução de medidas que exercessem maior impacto nos indicadores do IDEB e que ampliassem a repercussão de políticas desenvolvidas pelo Ministério.

TABELA 4: DEMONSTRATIVO DE AÇÕES DE COLABORAÇÃO GOVERNO DO ACRE E MUNICÍPIOS ENTRE 2008-2011.

DIMENSÃO	AÇÃO	SUBAÇÃO
1- Gestão Educacional	Promover a implantação do PPP e PDE-Escola sob orientação da SEE, considerando as especificidades de cada escola	Revisar as orientações para o credenciamento das escolas junto ao CEE Universalizar o Programa PDE Escola para todas as escolas da rede estadual e apoiar a rede municipal com IDEB menor que 3,8
	Implementar o Plano Estadual de Educação (PEE)	Assessorar os municípios para a elaboração dos planos municipais de educação
2 – Formação de professores e de profissionais de serviços e apoio escolar	Concluir a formação de 100% dos professores das séries iniciais do EF	Oferecer curso de Licenciatura em Pedagogia para os professores que atuam nos anos/séries iniciais do EF
	Expandir o programa de formação de professores e profissionais que atuam na educação especial das redes municipais	Oferecer capacitação aos professores das redes estaduais e municipais que atuam no ciclo inicial (6 e 7 anos) do Ensino Fundamental de 9 anos
	Expandir o programa de professores que atuam na educação especial	Oferecer capacitação aos professores da Educação Básica das redes municipais
	Universalizar programas de aperfeiçoamento para os professores das áreas rurais	Oferecer capacitação para os professores de áreas rurais das redes municipais

FONTE: SIMEC-2015.

Na dimensão 1, gestão educacional, as três ações e sub-ações, elencadas no PAR/PDE do Estado do Acre, concorrem para revelar a necessidade de uma ação da SEE para colaborar no processo de auto regulação das secretarias municipais e de suas redes de escolas. Este

processo de auto regulação estava concentrado na construção de mecanismos que orientassem as escolas no alcance dos resultados de melhoria da qualidade, especialmente pela revisão de seus processos pedagógicos, (no qual) nos quais devem ser priorizadas ações que resultem na melhoria da qualidade da aprendizagem verificada por meio dos resultados do IDEB.

Neste sentido, foram priorizadas a construção de novas normatizações para o credenciamento das unidades de ensino e a universalização do Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE, que explicitava uma responsabilização das unidades de ensino pelos resultados obtidos pelos alunos. Isto posto, pode-se dizer, então, que o PDE-Escola é uma ferramenta de planejamento estratégico que busca induzir ações de melhoria da gestão escolar, interagindo sobre os fatores que influenciam nos indicadores de composição do IDEB.

O PDE-Escola é uma ação de melhoria da gestão escolar fundamentada centralmente na participação da comunidade. No PDE-Escola, a comunidade escolar é diretamente envolvida em um plano de auto avaliação que diagnostica os pontos frágeis da escola e, com base nesse diagnóstico, traça um plano estratégico orientado em quatro dimensões: gestão, relação com a comunidade, projeto pedagógico e infraestrutura. O plano estratégico define metas e objetivos e, se for o caso, identifica a necessidade de aporte financeiro suplementar. (BRASIL, 2007, p.25).

Esta definição explicita a presença da racionalidade administrativa na educação. A ênfase na gestão, como dispositivo disparador da melhoria da qualidade, reflete a lógica e a concepção de política educacional que coloca, sobre os ombros dos atores internos da unidade de ensino, a responsabilidade pelo sucesso/fracasso dos estudantes. O chamamento à participação da comunidade escolar reforça esta premissa pois, ao chamar os pais e estudantes para o processo de planejamento, buscou-se legitimar uma ação voltada para a melhoria dos indicadores educacionais, sem a priorização de um projeto pedagógico com foco na formação integral dos alunos.

O Estado do Acre já havia universalizado o PDE-Escola para as escolas de ensino fundamental, no primeiro governo da FPA. Os planejamentos estratégicos da SEE, para o quadriênio 1999-2002 e 2003-2006, destacavam essa ação como fundamental para o processo de modernização da gestão escolar e para a melhoria da qualidade da aprendizagem.

A segunda ação da dimensão gestão educacional refere-se ao assessoramento que a SEE deveria realizar junto aos municípios, para que estes elaborassem os planos municipais de educação. A elaboração dos planos decenais de educação, tendencialmente, poderia vir a contribuir para a estabilidade das políticas, favorecendo a continuidade e evitando que as políticas públicas sempre partissem do zero ao início de cada nova gestão. A assessoria da SEE

possibilitaria, ainda, que as políticas educacionais executadas no Municípios estivessem alinhadas com as diretrizes nacionais e estadual, um dos objetivos do PDE, qual seja, o de assegurar uma gestão sistêmica da educação. (BRASIL,2007).

O ensino fundamental de nove anos foi a terceira ação priorizada pela SEE, em seu PAR/PDE, para ser realizada em conjunto com os Municípios. A ação refere-se à construção de uma proposta curricular para os dois primeiros anos, destinados às crianças de 6 e 7 anos que, nesta fase da escolarização, deveriam ser alfabetizadas. Neste sentido, tem-se uma ação para a produção de uma proposta pedagógica e materiais de apoio a serem trabalhados por professores e alunos.

Na segunda dimensão, referente às formações de professores e de profissionais de serviços e apoio escolar, são priorizados dois processos de formação: o primeiro refere-se à formação inicial para os professores leigos, iniciada em 2000, que havia sido encerrada para os profissionais da zona urbana da rede estadual, em 2006, e que deveria ser ampliada para os professores de zona rural do Estado e para os profissionais das redes municipais; e a formação continuada, que era o segundo processo formativo priorizado, momento em que foram elencadas ações prioritárias de formação, destinadas aos professores do 1º e 2º ano do ensino fundamental, que estavam inseridos em uma nova proposta pedagógica.

As demais ações de formação continuada tinham, como foco, os profissionais que atendiam aos alunos com deficiência, pois o Estado havia assumido compromissos com a implementação, junto ao MEC, da proposta de inclusão desses alunos nas salas regulares, também incluídos e os professores da zona rural, para o desenvolvimento de práticas pedagógicas destinadas às classes multisseriadas nas comunidades de difícil acesso do Estado.

Pelo desenho das ações percebe-se que, apesar da intenção de se construir uma gestão sistêmica da educação, prevaleceu uma relação intergovernamental verticalizada, com o MEC definindo as diretrizes nacionais, incluindo os instrumentos e a metodologia de planejamento, para que Estados e Municípios realizassem a adesão, assumindo compromissos e responsabilidades com a promessa de recebimento de assistência financeira. Por sua vez, esta mesma lógica é reproduzida pelos Estados em relação aos Municípios.

O terceiro instrumento, elaborado pelos governos da FPA, que afetou as relações intergovernamentais entre o Governo do Estado do Acre e os Municípios, foi o PROACRE - Projeto de Inclusão Social e Econômica do Acre, financiado pelo Banco Mundial – BIRD, Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento. O projeto seria desenvolvido no período compreendido entre os anos 2008 a 2014 tendo, como objetivo, promover a inclusão social e econômica da população mais pobre e carente que vive em áreas isoladas do estado. O

custo total estimado para este Projeto foi US\$ 150 milhões, com US\$120 milhões do BIRD e US\$ 30 milhões de contrapartida do Estado. O custo das intervenções para o setor de educação equivale a 35% do total do projeto. (ACRE, 2007,b).

Para Altmann (2002), os projetos financiados pelo BIRD estão estruturados, de forma sistêmica, de modo a que alcancem fatores relevantes da política educacional. Neste sentido, são priorizadas ações que promovam o acesso à equidade e a melhoria da aprendizagem escolar. Essas prioridades são negociadas com os governos nacionais e subnacionais, de modo que se estabeleçam alinhamentos que contemplem as orientações do banco, com as especificidades de cada local de implementação do projeto.

Nesse sentido tem-se, como prioridades para o investimento, ações que se concentram nas seguintes áreas: oferta da educação básica; melhoria da qualidade da educação; descentralização de recursos financeiros e os processos administrativos da gestão educacional; ampliação da autonomia, da descentralização financeira e da responsabilização pelos resultados das escolas, para realizar a gestão de seus processos escolares; favorecimento à participação dos pais e da comunidade nas principais decisões da escola; que ampliação da participação da iniciativa privada nos assuntos da educação pública; gestão eficaz dos recursos públicos; setorização dos investimentos.

A gestão dos sistemas educacionais deve concentrar as suas ações na fixação de padrões educacionais para a infraestrutura e o currículo, no provimento de insumos necessários para o atendimento desses padrões, na adoção de estratégias flexíveis para a aquisição e uso dos insumos e na avaliação do desempenho escolar. As políticas e suas estratégias devem ser construídas com base nas necessidades da economia. (ALTMANN, 2002).

No documento “Alcançando uma Educação de Nível Mundial no Brasil: A Agenda do Futuro”, elaborado pelo BIRD, são apresentados os desafios para a educação brasileira, ressaltando o papel que os sistemas educacionais desempenhariam no processo de desenvolvimento econômico e social.

Os sistemas de educação desempenham um papel essencial em cada país no desenvolvimento da plena capacidade humana, na construção da unidade nacional, na transmissão da sua cultura e no estímulo ao desenvolvimento social. Sob o ponto de vista econômico, um sistema de educação é avaliado pela eficiência com que exerce três funções primordiais: (1) o desenvolvimento das habilidades da força de trabalho para o crescimento econômico sustentado; (2) a contribuição para a redução da pobreza e da desigualdade ao oferecer oportunidades educacionais para todos; e (3) a transformação dos gastos no setor em resultados educacionais – sobretudo a aprendizagem estudantil. (BRUNS; EVANS; LUQUE, 2012, p.15).

Essas três funções apresentadas pelo BIRD estavam presentes no PROACRE, a partir da configuração das atividades negociadas. O desenho do projeto buscou um alinhamento com essas diretrizes. Foram priorizadas as populações de maior vulnerabilidade social, que se encontravam nas áreas de difícil acesso do território acreano. Foi utilizado, para definir a territorialização do projeto, o conceito de ZAP – Zona de Atendimento Prioritário, assim definido no projeto.

ZAPs: são caracterizadas por grupos de famílias, dispersas ou concentradas, que ocupam um território definido, localizadas nas zonas rural (assentamentos tradicionais, assentamentos diferenciados, unidades de conservação e terras indígenas) e urbana (basicamente, fundos de vale) que apresentam níveis diferenciados de acesso aos serviços públicos básicos, tendência a níveis de pobreza elevados, alta e média vulnerabilidade ambiental e, predominantemente, baixo capital social. (ACRE, 2007b, p.3).

Nesse sentido, o projeto tinha, como público alvo, as populações concentradas nas zonas rurais dos 22 municípios do Estado, assim como as populações das zonas urbanas de três municípios: Rio Branco, Cruzeiro do Sul e Sena Madureira. A escolha dessas cidades decorreu em razão das obras de infraestrutura e urbanização das áreas denominadas “fundos de vale”, que ocorriam naquele período. As populações dessas três cidades correspondiam a 61% da do Estado, em 2008. (ACRE, 2007b).

Desse modo, as ações propostas foram definidas para atender à população mais pobre. Para o BIRD, os “sistemas educacionais eficientes oferecem aos indivíduos talentosos e motivados de todas as camadas da sociedade um caminho para melhorar as suas habilidades, ocupações e renda, com a promessa de mobilidade social ascendente”. (BRUNS; EVANS; LUQUE, 2012, p.15). Assim, caberia aos governos, por meio das políticas educacionais, a função de amenizar as desigualdades sociais e assegurar as condições para o sucesso dos indivíduos.

Para atender as diretrizes do BIRD, de promover uma educação que assegurasse o desenvolvimento das habilidades requeridas pelo atual estágio do mercado de trabalho, e que contribuísse com a redução das desigualdades sociais, foram definidos dois objetivos para a área da educação, os quais refletiam, exatamente, o alinhamento do Governo do Estado do Acre com essas orientações. Os objetivos propostos para a área da educação foram:

- (i) Estudantes vivendo nas áreas mais remotas e carentes do estado, tendo acesso a programas de educação infantil, ensino fundamental e médio de qualidade;
- (ii) Jovens e adultos vivendo nas áreas mais remotas e carentes do estado, tendo acesso à programas de alfabetização e de desenvolvimento de habilidades de educação continuada; (ACRE, 2007b, p.1).

Deste modo, as ações definidas no PROACRE alcançaram todas as etapas da educação básica, além da educação profissional, incluindo a educação de jovens e adultos, bem como os programas de alfabetização para os maiores de 15 anos, com ênfase nas mulheres da faixa etária de 15 a 40 anos. (ACRE, 2007b).

As ações foram distribuídas em quatro componentes: provisão de serviços básicos de educação; ampliação e modernização dos serviços de educação; promoção de ações de educação para inclusão social; fortalecimento e modernização da gestão do sistema de educação. Os dois primeiros componentes possuíam, como foco de atendimento, as populações rurais, no que concerne à oferta de educação infantil, ensino fundamental e médio, alfabetização e à educação de jovens e adultos. O terceiro componente buscava atender às populações das zonas urbanas de Rio Branco, Cruzeiro do Sul e Sena Madureira. Além das ações presentes nos dois primeiros, foram incluídas atividades destinadas a promover a correção de fluxo dos estudantes, em distorção idade-série, no ensino fundamental e médio. (ACRE, 2007b).

O quarto componente, destinado ao fortalecimento e modernização da gestão educacional, teve as suas atividades com foco na gestão da SEE, das escolas, das secretarias municipais e na avaliação da aprendizagem dos alunos, a partir da utilização das avaliações externas. (ACRE, 2007b).

Neste componente, a ênfase consiste na gestão eficaz dos recursos, materializada no alcance de resultados satisfatórios de aprendizagem. A criação de uma política de avaliação externa, através do SEAPE – Sistema de Avaliação da Aprendizagem Escolar, que verificaria os resultados dos alunos das redes estadual e municipais, foi uma das ações contempladas neste componente. Segundo Moraes (2016, p. 75-76), a avaliação externa foi adotada como um dos pilares da política educacional do Estado.

De acordo com a gestão da SEE, o SEAPE se constitui em uma das principais ferramentas para verificação da qualidade do ensino ofertado nas unidades de ensino da rede pública estadual, pois avalia o sistema de educação como um todo e a escola em particular para atender três propósitos principais: prestar contas à sociedade sobre a eficácia dos serviços educacionais, subsidiar a ação dos gestores públicos na formulação, reformulação e monitoramento das políticas educacionais e prover aos professores e dirigentes escolares, informações para o planejamento das escolas em suas atividades de gestão e intervenção pedagógica.

Essa lógica de utilização dos resultados das avaliações externas não ficou restrita às escolas estaduais. O SEAPE foi aplicado a todas às escolas municipais, a partir da celebração de termos de compromisso celebrados entre o Estado do Acre e os 22 Municípios. Nestes termos, foram acordadas ações financiadas com recursos do BIRD, PAR/PDE e outras fontes, com o objetivo de dar sequência ao acordo de empréstimo firmado. Desse modo, buscava-se articular e integrar os projetos desenvolvidos por mediação do MEC e BIRD.

Nos termos da cooperação, foram definidos indicadores, ações, metas e recursos que seriam investidos em cada Município. Desse modo, os Municípios passariam a ser co-executores do PROACRE, desde que incorporando as diretrizes do BIRD e as do Governo do Estado às suas gestões. A gestão eficaz dos recursos da educação passava pela descentralização das ações, na perspectiva de incorporar novos atores e que assegurasse a disseminação de políticas baseadas nos estudos produzidos pelo banco, que fossem resultado de um rigoroso processo de planejamento e de controle.

Com a eleição de Tião Viana, em 2010, para o quarto mandato consecutivo da FPA, houve uma concentração de esforços para atender às necessidades da rede estadual. As ações de cooperação com os Municípios ficaram restritas ao que já estava pactuado pelo governo anterior. No PPA 2012- 2015 foi definido, como objetivo da política educacional: “Garantir o acesso à educação básica de qualidade para todos, buscando o desenvolvimento pleno do aluno e a redução do analfabetismo no Estado” (ACRE, 2011, p 94). Nesse sentido, faz-se uma opção pela continuidade das ações, sem o desenvolvimento de novos formatos de cooperação. O novo Governo priorizou uma política de desenvolvimento econômico, baseado na industrialização, fazendo com que as políticas sociais não tivessem a mesma ênfase dos governos anteriores. (ACRE, 2011).

Ao longo de quatro gestões da FPA, à frente do Governo do Estado do Acre, percebe-se um esforço em construir relações intergovernamentais, que possibilitem um regime de colaboração entre o Governo do Estado e os Municípios. Contudo, esta tarefa demonstra ser de um alto nível de complexidade. Além de toda a discussão acerca do federalismo adotado no país, tem-se a enorme fragilidade técnica e financeira dos entes, que dificultam a implementação de mecanismos que assegurem uma gestão horizontalizada da política educacional.

O modelo adotado no Estado teve, como princípio norteador, a indução das políticas públicas, por meio de planejamentos e financiamentos externos, que se materializaram nos Municípios, por meio de Termos de Compromisso ou de convênio. Estes instrumentos asseguram a agilidade para a execução das políticas educacionais, porém são limitados, pois

não asseguram uma maior estabilidade às políticas em desenvolvimento, pois ficam restritos aos mandatos dos gestores, limitando as ações das políticas de governo e não de Estado.

A partir do exposto verifica-se que a política educacional do adotada no Estado do Acre adotada nos governos da FPA, buscou conciliar a oferta do direito à educação, uma bandeira histórica dos movimentos sociais que contribuíram com a chegada ao poder deste grupo político, com práticas e instrumentos de gestão oriundos da iniciativa privada, com o objetivo de assegurar práticas modernas de administração.

Este modelo esteve presente nas iniciativas que viabilizaram o relacionamento do governo estadual com os governos municipais, produzindo um processo de indução junto a estes para que as ações e estratégias concebidas no nível estadual, com auxílio do Governo Federar e do Banco Mundial, fossem assumidas pelas prefeituras.

No próximo capítulo será apresentado o contexto de influência e de produção do regime de colaboração do município de Rio Branco, como também os resultados obtido na vigência dos instrumentos utilizados para concretizar os acordos firmados entre os entes.

3. O REGIME DE COLABORAÇÃO NA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO DE RIO BRANCO: PERSPECTIVAS E ENTRAVES À SUA EFETIVAÇÃO

Neste capítulo, será apresentado o contexto de influência no qual são buscados elementos que sirvam para indicar que a política de regime de colaboração sofreu forte impacto das diretrizes que ensejaram o processo de reforma do Estado brasileiro, a partir última década do século passado e, da mesma forma, da ação de reorganização adotada no Estado do Acre, com a chegada ao poder, em 1999, da Frente Popular do Acre, que introduziu uma concepção baseada no gerencialismo, com forte repercussão nas políticas educacionais. Destaque-se que a política em estudo atendeu a um pressuposto de assegurar ao grupo político condições de implementação das estratégias adotadas em âmbito estadual, no Município de Rio Branco, produzindo relações intergovernamentais coordenadas pelo Governo do Estado, descentralizando a execução de políticas elaboradas em outras esferas de poder e adotando uma postura semelhante ao do Governo Federal em relação aos Estados.

Em seguida, será indicado o modo como o regime de colaboração foi constituído, no decorrer do tempo, utilizada a análise da normatização e dos instrumentos que viabilizaram a sua configuração, buscando-se destacar como as influências internacionais, nacionais e locais se manifestaram e interferiram na consecução dos objetivos propostos. Também será levado em conta o contexto de produção do texto, pois contribui para a compreensão daqueles que (os textos que) apresentam as políticas como resultados de acordos, disputas e que são recorrentemente ajustados para que possam adequar-se ao surgimento de novos cenários.

Na terceira parte deste capítulo, apresentam-se resultados obtidos com a execução da política de regime de colaboração, buscando apreender o impacto que as medidas adotadas tiveram na organização do sistema de ensino público de Rio Branco e na sustentabilidade da política educacional da cidade. Os dados apresentados têm, como base, a normatização construída no período, a produção acadêmica sobre a política educacional desenvolvida no Brasil e no Acre, os planos de governo e os relatórios de gestão do Estado e Município.

3.1 Contexto de influência do regime de colaboração em Rio Branco

O processo de reforma do Estado brasileiro, iniciado na década de 1990, promoveu uma mudança nas relações intergovernamentais, a partir do enfraquecimento da influência dos governos estaduais que, em função da grave crise econômica do período, tiveram que adotar as

medidas de ajustes fiscais impostas pelo Governo Federal, comprometendo as suas capacidades de investimento e manutenção de políticas públicas. Como consequência, houve uma centralização do processo de definição das finalidades e diretrizes de políticas públicas, dos mecanismos e instrumentos de financiamento e dos procedimentos relativos ao controle e avaliação das ações desenvolvidas.

Desse modo, a relação entre os entes federados ocorre de forma verticalizada, com a União centralizando a concepção e o desenho dos projetos e políticas a serem desenvolvidos, em nível nacional, com os Estados e Municípios funcionando como executores de medidas concebidas em outras esferas de poder. Este desenho choca-se com o federalismo cooperativo, adotado na Constituição Federal de 1988, que pressupõe o estabelecimento de relações federativas horizontais, para a execução de políticas conjuntas, mantida a autonomia dos entes e compartilhando responsabilidades sobre o seu financiamento. (ARAÚJO, 2010; 2005).

Ao definir as competências comuns, a ser exercidas pelos entes federativos (art.23), estabeleceu-se a necessidade de produção de legislação que assegurasse a cooperação entre os entes, de forma que fossem assegurados o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar, em âmbito nacional. No caso da educação, é indicado pela implementação do regime de colaboração entre os sistemas de ensino da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, como forma de assegurar a oferta e o acesso à educação, de forma mais igualitária, pelos entes federados (art.8º). No parágrafo 1º deste artigo, é atribuído à União o papel de coordenador da política nacional de educação, com função normativa, supletiva e redistributiva em relação aos demais entes.

Ocorre que, devido ao grau de perda de autonomia dos Estados, em relação a União, o Governo Federal passou a exercer um papel de coordenador federativo das políticas públicas, impondo uma agenda de reformas educativas que impactaram, diretamente, a organização dos sistemas de ensino, a partir da modificação do processo de financiamento, com ênfase no ensino fundamental. Ocorreu, da mesma forma, a introdução de modelos de gestão importados da iniciativa privada, a ser utilizados na organização dos sistemas e das unidades escolares, com adoção de políticas curriculares acopladas a processo de avaliação, como iniciativa de melhoria da qualidade da aprendizagem dos alunos.

Nessa perspectiva, a descentralização das políticas educacionais é apresentada como mecanismo de indução de eficiência, eficácia e de transparência, na utilização dos recursos e da prestação de contas dos resultados de aprendizagem, repercutindo em um melhor atendimento, por parte do Estado, na oferta da educação. Este processo se efetiva com a transferência de responsabilidades para as instâncias regionais e locais.

Dentro deste cenário, os municípios ganham uma centralidade na gestão da política educacional, com um processo de redistribuição dos recursos da educação por meio dos fundos fiscais e de redistribuição de responsabilidades, na oferta dos serviços educacionais, através de políticas de municipalização, especialmente do ensino fundamental. Assim, tornou-se necessária a criação de arranjos políticos que pudessem servir para realizar um concerto entre os entes federados construindo, inclusive, instrumentos jurídicos que assegurassem o equilíbrio federativo.

No caso das políticas educacionais, justifica-se a utilização desses instrumentos a partir dos indicadores que apontavam que o Brasil não assegurou o direito à educação a toda população em idade escolar e que a qualidade da aprendizagem dos alunos não atendia aos ditames e necessidades do mercado de trabalho. Assim, alinhado aos princípios da Nova Gestão Pública, métodos de gestão, utilizados na gestão privada, são amplamente difundidos para os sistemas educacionais e escolas, com o objetivo de ampliar a eficiência, o controle e a responsabilização dos gestores pela aplicação dos recursos e resultados obtidos. (OLIVEIRA, 2015).

A defesa das políticas de descentralização está presente nos diagnósticos e agendas de políticas dos organismos internacionais, especialmente os que promovem o financiamento de políticas educacionais, como o BIRD, que veem nessas iniciativas meios para realizar processos de desburocratização do Estado, melhoria nos indicadores de eficiência e ampliação da autonomia dos governos locais e das gestões escolares, como formas de assegurar responsabilização pelas políticas e, dessa forma, produzir incrementos nos indicadores adotados para verificar os resultados das ações implementadas. Portanto, este processo de descentralização das responsabilidades, entre os entes administrativos, compõe uma das muitas ideias de modernização do Estado.

Desta perspectiva, a descentralização é considerada um instrumento de modernização gerencial da gestão pública, pela crença nas suas possibilidades de promover a eficácia e a eficiência dos serviços concernentes (Melo, 1997). Assim, é difundida como um poderoso mecanismo para corrigir as desigualdades educacionais, por meio da otimização dos gastos públicos. Apesar de os postulados democráticos serem recorrentemente reafirmados, estes se apresentam como justificativa da transferência de competências da esfera central de poder para as locais, respaldadas em orientações neoliberais, com o objetivo de redução do Estado às suas funções mínimas, de acordo com as inspirações/adaptações de corte hayek-smithiano. (AZEVEDO, 2002, p.54).

Essa estratégia, segundo analisa Oliveira (2015), altera a relação estado-sociedade, na medida em que problemas estruturais nacionais são transferidos para as instâncias regionais e locais para que, a partir da participação social, sejam encontradas soluções para situações que

necessitam de intervenções mais profundas e que estariam sob a responsabilidade de instâncias superiores de poder.

A partir desse formato de gestão das políticas públicas em que a descentralização e a ampliação da autonomia local são desenvolvidas, especialmente, no que se refere à implementação, observa-se uma relativização do impacto nas decisões. A participação no nível local leva em conta outras lógicas que estabelecem prioridades, resultando muitas vezes em redirecionamento dos públicos-alvo, o que pode em alguns casos mudar o curso das políticas e mesmo contribuir para sua maior particularização. Entre os atores envolvidos existem interdependências complexas, a ação pública não se reduz à aplicação de regras, estas nascem de discussões, de negociações entre os atores situados em diferentes níveis. É o resultado de estratégias emaranhadas de atores e de sistemas de ação que seguem um esquema decisório refletindo uma acumulação de regulações negociadas e se inscrevem mais na horizontalidade ou na circularidade que na obediência a uma concepção linear e hierárquica. (OLIVEIRA, 2015, p.633).

Desse modo, ganharam relevância as discussões e deliberações das instâncias escolares, em torno dos problemas imediatos enfrentados pela comunidade, fazendo com que a atenção fosse direcionada para as questões particulares, deixando os problemas estruturais, que estão sob a responsabilidade de instâncias superiores, de fora dos debates e discussões da vida interna da comunidade escolar, aspecto que, a nosso ver, restringe o processo de construção de cidadania.

Essa agenda de reformas implementadas pelo Governo Federal foi adotada, no processo de reformas do Estado do Acre, a partir de 1999, com o início da gestão da Frente Popular do Acre. Como já explanado, no capítulo anterior, o Governo do Estado do Acre adotou vários princípios e diretrizes da Nova Gestão Pública, para reestruturar a máquina pública estadual e levar adiante um projeto de desenvolvimento, baseado na sustentabilidade ambiental e na melhoria dos serviços públicos. Diferentemente do que ocorria no cenário nacional, em que se desenvolveu um conjunto de medidas orientadas por um viés econômico de redução do tamanho do Estado, para aumentar a eficiência e a competitividade, com diminuição dos investimentos em custeio do serviço público, no Acre houve a necessidade de implementar reformas que permitissem o funcionamento dos serviços básicos à população. (ALMEIDA JUNIOR, 2006).

O problema da gestão é apontado como principal entrave para o funcionamento do Estado. No caso da Educação, Almeida Junior (2006) aponta que os investimentos em um aluno do ensino fundamental, em de 1998, no montante de R\$ 959,00 (novecentos e cinquenta e nove reais), era o terceiro do país, e não revertia em resultados satisfatórios. Nesse sentido, era necessário adotar mecanismos de planejamento que contribuíssem para a redução do desperdício de recursos públicos, que combatessem o clientelismo, configurado no excesso de

servidores, muitos sem lotação definida, implicando em um alto investimento na folha de pagamento, o que terminava por comprometer o investimento em políticas de acesso e de melhoria da qualidade da aprendizagem.

No planejamento do Governo do Estado foi estabelecido, como objetivo, implantar as bases de um desenvolvimento sustentável, no qual a educação cumpriria papel fundamental, por assegurar uma formação compatível com as exigências de um novo ciclo de desenvolvimento econômico, que se pretendia fomentar. Assim, o planejamento estratégico da SEE orientou-se por focar na melhoria da qualidade do ensino. Mas, para isso, seria necessário realizar investimento na melhoria dos processos de gestão interna da secretaria e das escolas. (ALMEIDA JUNIOR, 2006).

Desse modo, estabeleceu-se um discurso de que os problemas do Estado e da educação seriam resolvidos por meio da modernização do serviço público. A adoção de mecanismos de planejamento é apontada como forma de assegurar a construção de um sistema de ensino que superasse a fragmentação e a dispersão de forças e recursos públicos.

Após os primeiros meses de “arrumação”, a Secretaria tratou de colocar em prática as recomendações de Matus (1994), visando o equilíbrio entre projeto, recursos e governabilidade. Para isso, priorizou o trabalho de elaborar, legitimar e comprometer prática e politicamente os gestores e parte dos funcionários, com um planejamento estratégico, como forma de ultrapassar ações sem propósitos claros e sem unidade entre as escolas, para a efetiva construção de um sistema de ensino. (ALMEIDA JUNIOR, 2006, p.57).

Neste sentido, percebe-se que o modelo de reforma da educação do Acre estruturou-se a partir de uma lógica de planejamento estratégico que harmonizasse o projeto de desenvolvimento do Estado com o de melhoria da qualidade da educação, assumido no processo eleitoral de 1998, majoritariamente apoiado pela população, por meio da introdução de uma racionalidade administrativa da gestão, que sofria oposição de parte dos apoiadores do novo governo, por ser um dos pilares da reforma do Estado, implementada pelo Governo Federal.

Para dar finalização a essa diretriz percebe-se, pela fala do autor, que seriam focalizadas as lideranças da educação, principalmente diretores de escolas, para que pudessem fomentar as mudanças propostas pela SEE nas unidades de ensino. Do mesmo modo, verifica-se que, ao priorizar um segmento da educação nos debates e na implementação, (deixa-se) deixam de ser priorizadas forças que atuam na educação, no processo de discussão das reformas.

Damasceno e Santos (2011) destacam que um dos setores não priorizado, no processo de discussão das reformas educacionais foi, justamente, a representação dos profissionais da

educação. No diagnóstico do planejamento estratégico, os sindicatos foram classificados como uma ameaça à implementação das medidas.

A outra ação considerada central na implementação do processo de reforma educacional consistiu em estabelecer uma mudança radical na relação entre o governo e o sindicato dos professores. Este, por seu “corporativismo predominante”, foi reconhecido pelo próprio governo como uma ameaça aos projetos de reforma.

Essa relação entre governo e sindicato obedecia, segundo Almeida Júnior (2006), ao seguinte ciclo: iniciava-se com o movimento de greve liderado pelo sindicato dos professores para pressionar o governo por percentuais de aumento; o governo, por sua vez, fazia uma contraproposta ao sindicato, justificada pela falta de dinheiro; terminava com a categoria aceitando o percentual “possível” no processo de negociação, retornando às atividades e já se preparando para uma nova mobilização. (DAMASCENO; SANTOS, 2011, p. 174).

Verifica-se que a visão dos gestores sobre a participação dos sindicatos no processo de reformas educacionais no Acre ficaria circunscrita às questões relativas à carreira, formação e remuneração dos servidores, abrindo espaços para que a SEE estabelecesse um canal de diálogo diretamente com os professores e gestores das unidades de ensino, sobre as mudanças na organização e reformulação desse mesmo sistema de ensino.

Almeida Junior (2006) reconhece que o planejamento estratégico da SEE surgiu de dentro para fora do sistema, permitindo que os técnicos que participaram das discussões se apropriassem da política e tivessem as ações planejadas como instrumento de navegação, que deveriam ser ajustadas à medida de sua realização. Esta apropriação, nas palavras do autor, permitiu alcançar uma legitimação do plano, produzindo uma visão de conjunto da política educacional.

Este aspecto foi responsável por outra característica importante da governabilidade: onde o planejamento acaba se tornando mais importante que o plano. Os passos seguidos para a elaboração, legitimação, e comprometimento prático e político dos professores e gestores da Secretaria de Educação com o planejamento estratégico, foram fundamentais para superar desencontros entre projetos fragmentados e ações estanques, em uma rede de escolas pulverizadas e desconectadas. A construção do Plano Estratégico na Secretaria de Educação do Acre contribuiu para orientar os técnicos da secretaria para uma visão de conjunto. Para se efetivar o sistema era necessário um investimento técnico e político em um planejamento adequado às exigências da atualidade: i) Governabilidade (confiança, participação e consenso); ii) Desconcentração (descentralização do lócus de decisão); e iii) Flexibilidade (adequação instantânea do plano à realidade naturalmente instável previsível). (ALMEIDA JUNIOR, 2006, p. 58).

Esta lógica de planejamento foi disseminada para as unidades de ensino, através da adesão ao Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE que introduziu, nas unidades de ensino, a lógica do planejamento estratégico. Desse modo, as escolas passaram a reproduzir,

internamente, uma visão gerencial da gestão escolar, com o discurso de que o envolvimento da comunidade escolar (profissionais da educação, pais e alunos) produziria resultados satisfatórios, pois o comprometimento destes segmentos com as ações elaboradas favoreceria a melhoria da qualidade do ensino.

Como forma de facilitar a implementação das reformas e disseminar a lógica de gestão da SEE às escolas, houve uma mudança na Lei de Gestão Democrática 1513/2003 que introduziu nas unidades de ensino a mesma estrutura de gestão da SEE. A secretaria estava dividida em três subsecretarias: ensino, gestão e recursos. A primeira, voltada para as políticas de melhoria do ensino e, a segunda, a que ficaria responsável pela governabilidade da política educacional, e ainda a terceira, pela provisão dos recursos humanos e financeiros para o desenvolvimento do projeto de modernização da educação. As unidades de ensino teriam, em sua estrutura de direção, um diretor (gestão/relacionamento com a comunidade), um coordenador de ensino (planejamento e execução das ações de melhoria da qualidade) e um coordenador de recursos (gestão financeira e administrativa da escola). Desse modo, assegurava-se um canal de diálogo direto com as escolas sobre as medidas a serem implementadas.

Esta organização do sistema e as medidas implementadas, nas três primeiras gestões da FPA, indicam que as reformas educacionais do Acre foram orientadas por uma racionalidade administrativa, visando a constituição de um sistema de ensino que tivesse, na melhoria dos indicadores educacionais, um de seus principais objetivos. Assim, o gerencialismo, a descentralização administrativa e financeira das unidades de ensino, a formação continuada dos professores e a introdução de sistemas de avaliação em larga escala compunham um repertório de ações voltado para a melhoria dos indicadores de aprendizagem, que apontavam o Acre como um dos piores sistemas de ensino público do Brasil. (ALMEIDA JUNIOR, 2006).

A implementação das reformas do Acre foi exitosa, no que concerne à melhoria da formação dos professores, em nível superior, a partir da execução de programas de formação realizados pela UFAC e UNB, assim como da padronização da estrutura arquitetônica das escolas, que permitiu a realização de um programa de reforma dos prédios escolares, melhoria na remuneração dos profissionais da educação, com o estabelecimento de novo plano de carreira e remuneração, e da melhoria de indicadores de aprendizagem verificado nas avaliações de larga escala, em nível nacional, que apontavam, pelo menos nos anos iniciais do ensino fundamental, uma elevação nos níveis de desempenho dos alunos.

A partir deste discurso, de que a reforma empreendida pelo Governo do Estado estaria provocando uma mudança significativa na política educacional da rede estadual de ensino, era

necessário apoiar as redes municipais para que empreendesse jornada semelhante, na medida em que não seria concebível o avanço da rede estadual em detrimento das redes municipais, já que seus alunos, em algum momento, ingressariam nas escolas públicas do Estado, fosse nos anos finais do ensino fundamental ou no ensino médio.

Nesse contexto, as eleições de 2004 foram fortemente influenciadas pelo cenário nacional, com o Partido dos Trabalhadores ampliando, consideravelmente, sua participação à frente de prefeituras no país, um aumento de 114% em relação às eleições do ano 2000 (CREMONESE, 2005). No Acre, este crescimento deu-se de forma mais intensa, com a eleição de 10 dos 22 prefeitos dos Municípios. Considerando as cidades que elegeram prefeitos ligados a FPA, esse número chegou a 14, ao final do pleito. Este crescimento foi influenciado pela gestão estadual, com bons índices de avaliação, o que ajudou a construir um discurso que seria necessário à união das forças de todas as instâncias de governo, para contribuir na resolução dos graves problemas das cidades acreanas.

Desse modo, o resultado eleitoral impôs uma agenda de cooperação entre o Governo do Estado e os Municípios, principalmente os que tinham à frente das gestões partidos ligados à FPA. O caso mais simbólico foi o de Rio Branco, que voltava ao domínio da FPA, oito anos depois de o governador Jorge Viana, ter deixado a prefeitura, com bons índices de avaliação, mas sem conseguir fazer o seu sucessor, em 1996. A eleição de Raimundo Angelim, iniciando um novo ciclo, contribuiu para consolidar o projeto de poder do grupo político que comandava o Estado do Acre desde 1999, criando as condições para o alcance de novas vitórias em disputas eleitorais vindouras.

Neste sentido, era necessário o estabelecimento de processos de cooperação entre a gestão estadual e municipal, como forma de assegurar os compromissos assumidos no processo eleitoral, assim como evitar uma frustração da população, caso os resultados obtidos pela prefeitura de Rio Branco não fossem satisfatórios. A política para a educação do Município foi priorizada para que se estabelecessem formas de cooperação, com o Estado, em decorrência da visão que se tinha do baixo nível de organização da secretaria municipal de educação, verificada ao longo da gestão estadual, pelas dificuldades de operacionalizar ações em conjunto. (MORAIS, 2016).

Grosso modo, as disputas eleitorais entre a FPA e a oposição ocasionaram um obstáculo para a concretização de novos processos de negociação, visando a construção de um projeto de educação para a cidade de Rio Branco, tendo criado um cenário de disputa entre os entes, produzindo um quadro de insuficiência no atendimento educacional, especialmente no que se refere ao atendimento da educação infantil, etapa inicial da educação básica que era

ofertada, predominantemente, pela rede estadual, mesmo depois da Constituição Federal – CF, da LDBEN e do FUNDEF terem definido os Municípios como órgãos competentes para a oferta desta etapa de escolarização. (RIO BRANCO, 2005).

Assim, no processo de transição da gestão municipal, vários técnicos da SEE foram deslocados para a Secretaria Municipal de Educação – SEME, de Rio Branco, com o objetivo de contribuir para a organização do sistema municipal de ensino, alinhando a política e a normatização da educação do Município com as orientações e diretrizes em desenvolvimento na SEE. Fato é que todo o conjunto de normatizações, construído ao longo da gestão municipal do prefeito Raimundo Angelim, apresentou similaridade com as normatizações do Estado, destacando-se as seguintes leis: lei 1551/2005, que estabeleceu a organização administrativa da SEME; lei 1.537, de 04 de julho de 2005, que estabelece a gestão democrática do sistema público de ensino municipal; e a lei 1532, de 05 de abril de 2005, que instituiu o programa de repasse de dinheiro para a escola. (MORAIS, 2016).

Além deste processo de normatização da organização do sistema municipal, verificou-se que o Estado e o Município desenvolveram uma série de ações em conjunto nas áreas de ensino e gestão escolar, tendo a SEE como a principal orientadora e financiadora das ações, como no caso de: expansão do ensino fundamental de nove anos; construção de proposta pedagógica para a educação infantil; elaboração de materiais pedagógicos para as classes de alfabetização e de aceleração da aprendizagem; orientações curriculares para os anos iniciais do ensino fundamental; e implantação de sistema de avaliação da aprendizagem. (PROACRE, 2008).

Verifica-se que o gerencialismo adotado na gestão estadual é implantado na SEME de Rio Branco, obedecendo a mesma lógica imposta pelo Governo Federal aos Estados. Constrói-se uma agenda de reformas institucionais, com a finalidade de modernizar a estrutura administrativa do Município tendo, como finalidade, melhorar o desempenho da gestão, no que se referia à eficiência dos gastos, assim como na obtenção de resultados satisfatórios nos processos de avaliação das políticas educacionais. Assegurou-se o financiamento e o apoio técnico, para que a gestão municipal assumisse a execução das políticas estabelecidas em outras esferas de poder. (PROACRE, 2008).

Estabeleceu-se, desse modo, não uma relação de interdependência, conforme preceitua o federalismo cooperativo, mas uma relação intergovernamental, baseada na dependência do Município em relação ao Estado, em decorrência, principalmente, da capacidade limitada de investimento da SEME de Rio Branco.

3.2- O contexto de produção do texto da política

A seguir será indicado, em linhas gerais, o caminho percorrido pela Prefeitura do Município de Rio Branco e o Governo do Estado do Acre com vistas a implantar regime de colaboração no período compreendido entre anos de 2005 a 2012. Desse modo, busca-se apresentar não somente os textos da normatização dessa política, mas também os instrumentos que deram concretude aos objetivos estabelecidos na legislação.

Este processo contribui para a compreensão das formas como o regime de colaboração foi se amoldando ao sabor das conjunturas estabelecidas pela política nacional e estadual de educação pois, como afirma Mainardes (2006, p.53), os textos

(...) são produtos de múltiplas influências e agendas e sua formulação envolve intenções e negociação dentro do Estado e dentro do processo de formulação da política. Nesse processo, apenas algumas influências e agendas são reconhecidas como legítimas e apenas algumas vozes são ouvidas.

Nesses limites, a referência e a recorrência ao contexto da produção do texto contribui para focar nos princípios e concepções que orientaram as diretrizes da parceria entre o Governo do Estado do Acre e o Município de Rio Branco, os propósitos apresentados pelos personagens envolvidos na construção da política, bem como enxergar as contradições e as formas como estas são superadas, no contexto em que são postas em prática.

As discussões sobre a necessidade de se estabelecer mecanismos de colaboração entre a gestão estadual e a municipal, no campo educacional, iniciaram-se no processo eleitoral de 2004 e ganharam mais força durante a transição de governo, no final deste ano e no início de 2005, conforme relatado anteriormente. O plano de governo para a nova gestão da Prefeitura indicava que seria necessário romper com o modelo de gestão anterior, já tornando explícita a adoção de práticas que compunham o repertório da gestão da SEE.

No planejamento do prefeito eleito, essas orientações estavam presentes, a partir da ideia de ampliação da autonomia escolar, momento em que foi realçada a necessidade de construção de um sistema escolar inclusivo, com foco no desenvolvimento de capacidades necessárias para o exercício da cidadania, reconhecendo a educação infantil como primeira etapa da educação básica, assumido como dever e responsabilidade do Município. Indicava ainda que, para cumprir os compromissos assumidos com a sociedade, seria necessário romper com uma tradição autoritarista de organização do sistema de ensino e das escolas.

Dessa forma, ao longo dos tempos vem se remodelando o tradicional sistema de ensino, baseado na reprodução autoritária das normas, valores e práticas sociais e culturais dominantes para um modelo didático-pedagógico que compreenda o universo da escola, a comunidade onde ela está inserida e sua relação com os demais setores e pessoas. Esse novo formato modela-se a partir da compreensão de que a comunidade escolar e a sociedade civil podem inserir-se no projeto político/pedagógico da escola, estabelecendo assim um novo contrato/pacto social, que permita a construção permanente do conhecimento e da aprendizagem. (RIO BRANCO, 2005, p. 3).

Quando são analisados os subprojetos apresentados para a área da educação, verifica-se que a ênfase da política educacional municipal estaria voltada para a organização interna do sistema. Essa política foi organizada para o quadriênio 2005-2008, em três subprojetos:

(1) normatização da educação, que estabelece os marcos legais para a gestão escolar e para a melhoria da qualidade do ensino, por meio da Lei de Gestão Municipal, autonomia financeira e administrativa das escolas, sistema público de ensino municipal, plano municipal de educação e de planos e salários dos servidores; (2) promoção da qualidade na educação, por meio da formação continuada de todo o corpo funcional do ensino, da inclusão digital nas escolas, da interação entre escola e comunidade, com ações integradas denominadas de *nas trilhas dos saberes* e um eficiente sistema de informações sobre educação e; (3) desenvolvimento institucional, que prevê a construção, reforma, adequação, ampliação e estruturação da rede de ensino. (RIO BRANCO, 2005, p. 4).

Neste sentido, os subprojetos priorizavam a organização do sistema, a partir de novos marcos legais, com a definição de diretrizes quanto à reestruturação de carreira dos profissionais da educação, quanto à reorganização da estrutura de gestão das unidades de ensino, com vistas a ampliação da autonomia administrativa e financeira, e na sistematização de ações que visavam a promoção da melhoria da qualidade da aprendizagem, alicerçadas em estratégias de formação continuada dos professores e também na provisão dos insumos necessários para a execução das atividades pedagógicas nas escolas.

A concepção de autonomia era centrada na ideia de que a descentralização promoveria uma otimização de recursos e um gasto mais eficiente, na medida em que a escola definiria o seu plano de investimentos, a partir de suas necessidades.

A autonomia financeira e administrativa da escola tem facilitado o exercício da cidadania e da transparência no uso dos recursos públicos, além de contribuir com a valorização da identidade e a natureza própria da escola, seus fluxos, rotinas e continuidade nos planos, projetos e ações. (RIO BRANCO, 2005, p. 7).

Esta concepção se fazia presente na gestão estadual desde 1999, sendo aprovados vários atos normativos referentes aos temas priorizados pelo Município.⁴ Desse modo, percebe-se que o alinhamento entre a gestão estadual e municipal se configurou em torno de uma agenda de reformas, já em andamento na rede do Estado, que seria desenvolvida junto às escolas da prefeitura de Rio Branco.

Verçosa (2014, p.6) afirma que

(...) o ano de 2005 foi bastante produtivo, em termos educacionais, no âmbito do sistema municipal de ensino de Rio Branco, pois algumas iniciativas levadas a efeito contribuíram, de forma decisiva, para imprimir outra lógica de organização à rede municipal.

As iniciativas identificadas pelo autor, que impactaram essa nova organização, foram o estabelecimento de uma nova sistemática para o processo de matrículas das escolas públicas, na cidade de Rio Branco, e a aprovação da Lei estadual 1694/2005, que instituiu o Sistema Público de Educação Básica do Acre buscando normatizar, a partir da legislação vigente, o regime de colaboração entre os sistemas de ensino.

Ao analisar o processo de produção do texto da Lei 1694/2005, não se identifica a presença de outros atores, que não sejam os gestores do sistema estadual e os representantes da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME, cuja presidência, na época, era exercida pelo então Secretário Municipal de Educação de Rio Branco. O processo, iniciado e concluído em 2005, revela que a decisão política de se construir um regime jurídico, que viabilizasse o regime de colaboração, foi tomada rapidamente.

Na mensagem do governador, são explicitadas as justificativas e as ideias-chave que nortearam o processo de elaboração da referida lei. A primeira ideia que se destaca, no texto, é que está em curso um projeto de desenvolvimento sustentável, baseado na utilização racional dos recursos naturais. Para que o desenvolvimento fosse, de fato, sustentável, era necessário a inclusão dos acreanos nos processos produtivos.

Em tese, o processo de inclusão ocorreria por meio do acesso a uma educação de qualidade. “A educação, portanto, é fundamental neste processo, como mecanismo de superação dos entraves ao crescimento sustentável na região, agregando promoção de cidadania

⁴ Lei 1513/2003, que dispõe sobre a gestão democrática do sistema de ensino público do Estado do Acre e a Lei 1569/2004, que Instituiu o Programa de Autonomia Financeira das Escolas Públicas Estaduais.

e equidade, com eficiência econômica.” (ACRE, 2005). Esta ideia reforça o que Oliveira (2002, p. 104) denominou de centralidade da educação básica.

Tornou-se lugar comum na última década referir-se à centralidade na Educação Básica como condição necessária para o ingresso das populações no terceiro milênio, a partir do domínio dos códigos da modernidade. O argumento fundamentava-se no caráter indispensável que essa modalidade de ensino tem para todos os indivíduos em geral. As referências variavam desde a afirmação de que este grau de instrução seria o mínimo exigido à inserção dos trabalhadores no processo produtivo, no mercado de trabalho, até a argumentação de que seria necessária a assimilação dos conhecimentos adquiridos com a Educação Básica, para uma real participação cidadã na sociedade.

Desse modo, ao ofertar uma educação de qualidade a todos os acreanos, estariam sendo asseguradas, além da escolarização básica, oportunidades de inclusão produtiva e meios para o exercício da cidadania. Outra ideia presente na mensagem do governador era, exatamente, a necessidade de integração dos sistemas estadual e municipais, no sentido de otimizar os recursos financeiros dos entes que realizassem a adesão ao sistema público de educação básica, com a conseqüente descentralização da oferta e definição clara quanto a responsabilidades pelo atendimento educacional.

O compartilhamento das responsabilidades deveria ocorrer a partir da construção de condições de acesso, permanência e sucesso para o aluno, à parte da dependência administrativa em que estivesse matriculado.

Uma das primeiras decisões tomadas e implementadas, ainda no ano de 2005, foi a de compartilhar a responsabilidade pela oferta da educação básica em Rio Branco. Assim sendo, a educação infantil e os anos iniciais do ensino fundamental ficariam a cargo do Município, enquanto o Estado se responsabilizaria pelos anos finais do ensino fundamental e o ensino médio. Esta divisão de responsabilidades ensejaria um processo de municipalização de escolas estaduais e estadualização de escolas municipais.

Antes mesmo da aprovação do Regime de Colaboração estabelecido pela chamada Lei do Sistema (Lei n°. 1.694/2005), o reordenamento de rede efetivado em janeiro de 2005 envolveu a transferência de 13 escolas exclusivas de educação infantil para a Prefeitura de Rio Branco, além da responsabilidade parcial por 46 escolas dos anos iniciais do ensino fundamental, o que incluía o acompanhamento técnico-pedagógico dessas unidades de ensino por parte da SEME, além da transferência, para a SEE, de três escolas municipais que atendiam os anos finais do ensino fundamental e do ensino médio, o que demonstrava uma profunda desorganização da educação, com o Estado atendendo a maior parte das matrículas de educação infantil na cidade de Rio Branco e o município com matrículas de ensino médio. (MORAIS, 2016, p.57).

Outrossim, pode-se dizer que o processo foi iniciado a partir de uma espécie de “acordo de cavalheiros”, entre os gestores do sistema, posto que, somente em dezembro de 2005, é que passaram a contar com uma legislação que normatiza o processo de municipalização e estadualização de escolas. Esta iniciativa nasceu de forma arriscada, haja vista ter ficado à mercê da disposição dos gestores em levar adiante as medidas necessárias para a efetivação de um processo de natureza tão complexa.

O modelo adotado em Rio Branco parte das obrigações constitucionais previstas nos parágrafos 2º e 3º do art. 211 da CF, que atribui aos Municípios a prioridade de atuação no ensino fundamental e na educação infantil e, aos Estados, o ensino fundamental e médio, como prioridade para a sua atuação.

Este arranjo entre os entes necessitava ser normatizado, de modo que as medidas iniciadas pudessem ganhar a estabilidade necessária e desejada, para que alcançassem os resultados almejados. Assim é aprovada a Lei 1694/2005, já apresentada no capítulo anterior, que instituía o Sistema Público de Educação Básica do Estado do Acre.

Como já afirmamos anteriormente, o dispositivo legal resgata uma série de definições e orientações presentes na legislação nacional, visando uma uniformização de procedimentos a serem adotados pelos gestores estaduais e municipais, tendo em vista a organização de um sistema de educação comum aos entes.

Ocorre, no entanto, que o texto da lei delegou aos entes, Estado e Municípios, o estabelecimento de regulamentos, para a efetivação do regime de colaboração, e estes não foram elaborados. (MORAIS,2016). Aqui se inicia um primeiro rompimento, na perspectiva de constituição de um sistema público de educação pois, ao não se definirem os procedimentos para implementação da Lei 1694/2005, impôs-se a necessidade de adoção de instrumentos de relacionamento entre os entes, no Estado (convênios, termos de compromisso), que restringiam as ações ao tempo das gestões e a objetos bem específicos, perdendo a possibilidade de exercício de uma gestão sistêmica.

Assim, nessa perspectiva, foi assinado o convênio 026/2006, entre o Governo do Estado e o Município de Rio Branco, que teve como objeto

(...) formalizar o Regime de Colaboração entre o ESTADO DO ACRE e o MUNICÍPIO DE RIO BRANCO-AC, de acordo com as normas determinadas no art. 211 da Constituição Federal, no parágrafo único do art. 11, da lei nº. 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996, no texto da Lei Ordinária Estadual nº. 1.694, de 21 de dezembro de 2005, visando à implementação de ações integradas para a elaboração e execução de políticas e normas que regulamentem e definam a oferta e a qualidade do ensino público da educação básica, a organização da gestão escolar, o quadro dos profissionais da educação básica e a utilização dos recursos financeiros, tecnológicos

e materiais, através da municipalização de 22034 (vinte e duas mil e trinta e quatro) matrículas, sendo 5.842 (cinco mil, oitocentas e quarenta e duas) de educação infantil e 16.192 (dezesseis mil, cento e noventa e duas) do ensino fundamental de 1' a 4' série e a estadualização de 2.144 (duas mil, cento e quarenta e quatro) matrículas de 5' a 8' série do ensino fundamental.

Na primeira parte do objeto, o regime de colaboração foi apresentado como instrumento de integração de políticas e normas que regulamentam a política educacional na cidade. As escolas públicas da rede estadual e municipal deveriam funcionar a partir de um mesmo padrão nas dimensões pedagógica, administrativa-financeira, de infraestrutura e de gestão democrática. Deste modo, delineava-se a possibilidade do estabelecimento de uma escola pública que assegurasse um padrão de formação semelhante para os alunos, independente da rede na qual estivesse matriculado.

O compartilhamento de responsabilidades pela oferta da educação básica, presente na segunda parte do objeto do convênio, normatizando o processo de reordenamento iniciado nos anos anteriores, apresenta o regime de colaboração como mecanismo que assegura o cumprimento das obrigações legais, referentes ao direito à educação.

Oliveira e Ganzeli (2013), ao analisarem os instrumentos jurídicos disponíveis para a concretização do regime de colaboração, em decorrência da ausência de uma legislação nacional, que traga uma normatização para os procedimentos relativos ao tema, afirmam que os instrumentos disponíveis não favorecem o estabelecimento de relações intergovernamentais que concorram para atender ao disposto na CF.

A engenharia jurídica e administrativa disponível tem, nos convênios, uma importante ferramenta, pelo fato de que favorecem agilidade aos acordos firmados entre os entes. No entanto, Oliveira e Ganzeli (2013) ressaltam que eles são limitados e precários, já que não asseguram uma maior estabilidade às políticas em desenvolvimento, ficando restritos aos mandatos dos gestores, limitando as ações das políticas de governo e não de Estado.

Os convênios são instrumentos ágeis para o estabelecimento e desenvolvimento de programas governamentais, são empregados geralmente em políticas de governo e não de Estado, dado o processo de elaboração, de tramitação dos mesmos e o grau de abrangência temporal. Os convênios não são obrigatórios, devendo haver concordância de ambas as partes para seu estabelecimento, repactuação quando do vencimento e rescisão por vontade de quaisquer das partes conveniadas. Observa-se que convênios, principalmente entre estados e municípios, não raro são lançados pelos primeiros com vantagens iniciais, atuando como efeito demonstrativo para a obtenção de apoio dos segundos. Não é incomum que a obtenção dos pleitos em determinada secretaria estadual esteja ligada à assinatura de convênio em outra secretaria. A questão partidária pode também facilitar ou dificultar a assinatura de convênios públicos. (OLIVEIRA; GANZELI, 2013, p. 1038).

Como os convênios são instrumentos que regulamentam a transferência de recursos financeiros, o seu acompanhamento e prestação de contas fica restrito à correta aplicação do dinheiro público e aos procedimentos administrativos necessários para a implementação das atividades acordadas entre os entes. Desse modo, o controle fica restrito a elementos importantes, porém não suficientes para alcançar as finalidades da política pública e, como são realizados por especialistas, acabam por afastar a sociedade do exercício da cidadania.

Pelo exposto, esses instrumentos ficam dependentes da relação política dos gestores, implicando na precarização das relações intergovernamentais, e podem ser rescindidos a qualquer momento. No convênio assinado entre o Governo do Estado do Acre e o Município de Rio Branco, a sua revisão seria anual, com possibilidade de rescisão a qualquer tempo, por interesse de uma das partes, bastando a comunicação com antecedência de 30 dias, e que o ente propositor da rescisão respondesse pelas obrigações assumidas. Assim, uma relação tão complexa entre dois entes, que envolve a gestão de uma política pública e de recursos financeiros, fica na dependência de uma configuração política, que pode ser modificada a cada dois anos, na dependência dos resultados dos processos eleitorais.

Ao analisar o Plano de Trabalho – PTA, parte constituinte do convênio 026/2006, verifica-se que as ações propostas priorizavam a melhoria e a expansão da infraestrutura das escolas a serem municipalizadas, assim como a aquisição de material de consumo básico para assegurar o funcionamento delas. Em sua justificativa, é definido que os recursos financeiros serão oriundos do FUNDEF, após a realização de compensações dos investimentos realizados pelas duas redes. Neste processo de compensação, houve uma diferença, em favor do Município, de R\$ 3 milhões de reais, que seria transferido em parcelas mensais durante o ano de 2006.

Como o convênio restringia-se às ações que requereram o repasse de recursos financeiros, e os instrumentos que regulamentariam os termos de adesão, ao Sistema Público de Educação, não foram construídos, temas importantes expostos nas obrigações do Estado (conveniente) e do Município (conveniada) não foram explicitados. Na cláusula segunda do convênio, que detalha as obrigações dos entes, ficou acordado que caberia ao Estado prestar assistência técnica e pedagógica à SEME, e que caberia ao órgão gestor do Município prestar assistência técnica e pedagógica às escolas (CF. CONVENIO 026/2006). No entanto, nesses mesmos termos, não foram apresentadas ações que indicassem como ocorreria esse processo de assistência técnica.

Ao silenciar sobre as ações de assistência técnica e pedagógica à SEME, a ser viabilizada pela SEE, assim como sobre a assistência pedagógica às escolas na cidade, o

convênio sinalizou que estes temas deveriam ser reportados em outros instrumentos jurídicos. Desse modo, a normatização da oferta e da qualidade da educação básica, o funcionamento das unidades de ensino, incluído o compartilhamento dos recursos humanos, lotados nas escolas envolvidas no processo, que foram citados no objeto do convênio pactuado, todo esse detalhamento foi repassado a outros dispositivos. A forma como seria estabelecida a assistência técnica e pedagógica era uma questão nodal para estabelecer o modelo de relação federativa adotada entre o Governo do Estado e o Município de Rio Branco.

Araújo (2010) afirma que estas relações podem ser de cooperação ou de coordenação federativa. A cooperação refere-se à construção de um modelo de gestão em que as competências concorrentes e comuns são implementadas em conjunto. A coordenação pressupõe uma relação em que um ente, de maior poder e maior capacidade financeira, estabeleceria processos e procedimentos que seriam implementados por outro ente, com vistas a alcançar um conjunto de resultados. Dessa forma, é necessário compreender em que bases ocorreu a definição sobre os procedimentos acerca da gestão democrática das escolas, da política de recursos humanos e das ações de promoção da melhoria da qualidade de aprendizagem dos alunos.

Segundo Verçosa (2014), a questão da gestão democrática foi regulamentada, ainda em 2005, com a aprovação da Lei de Gestão do Município nº 1.537. O Estado havia realizado uma alteração no processo de escolha dos diretores em 2003, por meio da Lei 1513. Dentre as mudanças realizadas, destaca-se a inserção de processo de certificação como critério para participar da escolha dos gestores escolares. Esta mesma lógica foi incorporada na Lei do Município, indicando um alinhamento no que se refere ao processo de escolha dos diretores.

Do mesmo modo, quanto ao compartilhamento dos servidores, não foi identificado nenhum instrumento jurídico específico, além da Lei 1694/2005, que regulamentasse o processo de permuta entre aqueles lotados nas escolas municipalizadas e os das estadualizadas, ficando este tema amplo e complexo, carecendo de uma normatização que assegurasse estabilidade em sua lotação. O destaque dado a esta questão, deve-se ao fato de reconhecê-la como de alta relevância para a construção do regime de colaboração, haja vista que as despesas com pessoal representam uma parcela elevada dos investimentos em educação, e qualquer desequilíbrio na gestão da política de recursos humanos pode vir a comprometer as ações de melhorias das condições de atendimento e até mesmo o processo de expansão da rede.

A lei 1694/2005 permitiu a lotação dos profissionais da educação em uma rede diferente do seu vínculo de contratação (art.14). As equipes da secretaria estadual e municipal, que realizassem a adesão, fariam as tratativas sobre a permuta, construindo balanços que

indicariam a necessidade de compensação de um ente a outro, caso houvesse uma desproporcionalidade. Esta desproporção poderia ser descontada dos repasses do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, repassado pela Fazenda Estadual.

O estabelecimento de critérios e procedimentos para a viabilização da troca de servidores influenciaria a política de recursos humanos das redes, na medida em que a contratação de servidores ocorresse para suprir as necessidades do atendimento prioritário a ser realizado pelas secretarias, a fim de que houvesse um melhor aproveitamento dos profissionais disponíveis. Assim, o processo de permuta de servidores seria um instrumento importante para a política de municipalização, pois asseguraria que o projeto pedagógico das escolas que passassem pela reorganização do sistema não sofreria interrupções nas suas ações.

Contudo, sem uma regulamentação sobre os procedimentos e critérios a serem adotados, esta iniciativa ficou vulnerável à discricionariedade dos gestores, que poderiam interromper o processo de permuta, a qualquer tempo, o que geraria um enorme prejuízo ao funcionamento das escolas e das secretarias, que seriam obrigadas a reiniciar as suas políticas de recursos humanos e seus projetos de formação.

A construção de um sistema educacional pressupõe que se tenha uma visão sistêmica dos fatores e processos que afetam o funcionamento das unidades de ensino, com reflexo nos órgãos gestores. Assim, ao deixar a política de recursos humanos sem uma clara normatização, verifica-se que as tratativas para o estabelecimento do regime de colaboração deixaram escapar um importante fator. A municipalização de 12 escolas estaduais, com atendimento de educação infantil, ocorreu sem maiores percalços, devido à cessão dos servidores do Estado, lotados nessas unidades de ensino.

A ausência de regulamentação sobre a questão dos servidores de um ente lotados em unidades diferente da do órgão ao qual mantinham vínculo empregatício, acabou por excluir os profissionais que estavam inseridos no processo de permuta da gestão das unidades escolares. Não poderiam ser eleitores e nem eleitos para os cargos de direção das escolas em que atuavam. Esta situação reduz, drasticamente, a função docente que tem, no exercício das atividades de gestão e coordenação pedagógica, uma de suas formas de desempenhar as atribuições pertinentes ao magistério.

A definição sobre as ações de promoção da qualidade da aprendizagem para as escolas públicas de Rio Branco, também é remetida para outros instrumentos utilizados para viabilizar atos de colaboração. No entanto, nos objetivos declarados para o Sistema Público de Educação Básica, a qualidade está associada ao alcance de padrões de aprendizagem, descritos em

referenciais curriculares a serem adotados por todas as redes de ensino que aderissem ao Sistema Público de Educação. (ACRE, 2005).

A partir da leitura do objetivo, descrito no inciso IV do artigo 3º, da Lei 1694/2005, apreende-se que as ações de promoção de melhoria da qualidade estariam baseadas no estabelecimento de padrões de aprendizagem que seriam descritos em referenciais curriculares e na aferição do alcance destes, por meio de processos de avaliação externa da aprendizagem. Essas ações seriam, portanto, orientadoras da construção das propostas pedagógicas das secretarias e das escolas. A elaboração dos documentos curriculares e materiais de apoio para professores e alunos e a implementação de sistemas de avaliação para a rede foram priorizados na terceira gestão da FPA, à frente ao Governo do Estado.

Na gestão do Governador Binho Marques (2007-2010), a melhoria dos serviços públicos era um dos eixos estabelecidos no plano de governo. A qualidade destes serviços seria gerada a partir do aperfeiçoamento dos processos de gestão e da implementação de instrumentos de avaliação de desempenho. É construído, então, um planejamento que tem na melhoria dos indicadores sociais e econômicos do Estado do Acre uma de suas premissas. (ACRE, 2007).

No planejamento estratégico da Secretaria de Estado de Educação – SEE, para o período 2007-2010, que orientou todo o escopo dos projetos e programas a serem desenvolvidos no Estado, e que foi o ponto de partida para a construção das parcerias e acordos com o Ministério da Educação e Cultura – MEC e o Banco Interamericano para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, foi definido que a SEE teria, como missão: garantir que todas as crianças, jovens e adultos aprendessem mais e melhor. (ACRE, 2007a). Essa missão expressou a necessidade de construção de uma agenda de políticas centrada na inclusão social e na melhoria da aprendizagem escolar.

Este planejamento está inserido nas discussões realizadas durante o ano de 2007, promovidas pelo MEC, que tiveram um alto impacto na organização da educação brasileira. A implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, que modifica o financiamento da educação básica, o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação, que reforça e introduz programas e ações voltados para a melhoria da qualidade da aprendizagem, a criação do IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, que verificaria os resultados da política educacional em implementação, ampliação do ensino fundamental de oito para nove anos, entre outras medidas, impuseram aos sistemas de ensino estaduais e municipais a adoção de programas e ações que dessem sequência às iniciativas do Governo Federal.

Neste sentido, o planejamento da SEE adotou, como pressuposto de orientação para a política educacional, maior inclusão e qualidade da aprendizagem. As ações de inclusão foram viabilizadas por uma política de expansão do atendimento, expressas em programas voltados para a população rural, para os alunos em defasagem idade-série, jovens e adultos analfabetos ou que não concluíram a escolarização básica.

A política da SEE para a melhoria da qualidade da aprendizagem dos alunos visava integrar todas as etapas e modalidades de ensino, a partir de uma lógica que iniciava com a definição de padrões de aprendizagem estabelecidos em orientações curriculares para as escolas, que seriam a base para a construção das propostas pedagógicas e para a produção de material de apoio para os professores e alunos, bem como para a política de formação continuada das equipes escolares e dos professores, com objetivo de assegurar a implementação das diretrizes apresentadas nos documentos.

A implementação das orientações curriculares contaria, ainda, com adoção de uma ação de acompanhamento às escolas, realizada por técnicos da SEE, e aos professores, realizada por coordenadores pedagógicos. Esta dinâmica teria centralidade na avaliação externa, pois seria a partir de sua implementação que se verificaria a efetividade da política de ensino e, com os seus resultados, haveria a possibilidade de se realizar os ajustes no processo de planejamento dos órgãos gestores e das escolas. (MORAIS, 2016; ACRE, 2007).

A política educacional desenvolvida pela SEE, colocada à disposição dos Municípios que fizessem a adesão ao Sistema Público de Educação, voltava-se para atender às modificações referentes à organização da política educacional proposta pelo MEC e por organismos internacionais que vislumbravam, na definição de padrões de aprendizagem, expressos nos documentos curriculares e materiais didáticos, a construção de uma rotina de monitoramento e acompanhamento das escolas e do trabalho do professor, no investimento em formação continuada e na implementação de políticas de avaliação em larga escala, medidas capazes de alterar significativamente os indicadores de qualidade da aprendizagem dos alunos. (BRUNS, 2012; BRASIL, 2008).

É preciso destacar que o formato de assistência técnica e pedagógica, implementado pelo Governo do Estado, impôs uma relação de coordenação de política educacional frente aos Municípios. A SEE entraria com as definições, as finalidades, processos e financiamento das ações, com vistas à melhoria da qualidade de ensino, e as secretarias municipais participariam do processo de implementação, ou seja, haveria uma coordenação estadual, com o objetivo de melhorar os indicadores de aprendizagem, especialmente o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, tanto das escolas da rede estadual, quanto das municipais, operando

um processo de indução, para que os Municípios procedessem à adoção das políticas elaboradas pelo Estado do Acre, com vistas ao atendimento das diretrizes nacionais e dos organismos externos de financiamento.

As ações previstas no planejamento estratégico da SEE foram financiadas por várias fontes de recursos. As duas principais foram o Plano de Ações Articuladas/Plano de Desenvolvimento da Educação – PAR/PDE, do Governo Federal e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, através do Programa de Inclusão Social e Desenvolvimento Econômico Sustentável do Estado do Acre – PROACRE. No projeto de financiamento do PAR/PDE, fica patente o processo de indução das políticas públicas da esfera central em relação às esferas inferiores. Todo o aparato de instrumentos de planejamento enquadra as ações dos Estados e Municípios a comporem os seus projetos, de modo a atender às diretrizes nacionais.

O MEC defendia que, com este arranjo no processo de definição dos projetos, ficaria assegurada a unidade da federação brasileira, para atender aos objetivos impostos pela CF, com relação à política educacional do país.

O PDE oferece uma concepção de educação alinhada aos objetivos constitucionalmente determinados à República Federativa do Brasil. Esse alinhamento exige a construção da unidade dos sistemas educacionais como sistema nacional – o que pressupõe multiplicidade e não uniformidade. Em seguida, exige pensar etapas, modalidades e níveis educacionais não apenas na sua unidade, mas também a partir dos necessários enlaces da educação com a ordenação do território e com o desenvolvimento econômico e social, única forma de garantir a todos e a cada um o direito de aprender até onde o permitam suas aptidões e vontade. (BRASIL, 2008, p. 6).

Neste formato de planejamento que, pelo discurso oficial, busca assegurar uma organização sistêmica da educação nacional, há uma tensão permanente na forma de relacionamento entre os entes federados. Há momentos em que está presente um modelo de relacionamento horizontal, no qual Estados e Municípios discutem com a União formas de colaboração, a partir de suas necessidades; ao mesmo tempo, verifica-se a presença de um padrão vertical na relação federativa, na medida em que o arquétipo do projeto está definido pelo Governo Federal.

No PROACRE, a coordenação federativa é incentivada pela própria lógica do BIRD, em priorizar as populações mais vulneráveis, no território de implementação do projeto, como forma de assegurar equidade. Na implementação do PROACRE, foram apresentados a cada um dos Municípios os indicadores educacionais e as respectivas propostas de intervenção, para

produzir alterações na oferta do direito à educação. Ato contínuo foi gerado, para os Municípios, um Termo de Cooperação, com a previsão das atividades a serem desenvolvidas, as metas para cada atividade e os mecanismos de financiamento.

Esta lógica de organização das políticas educacionais, baseadas na coordenação federativa, não é suficiente para implementar o regime de colaboração, pois está baseada em arranjos conjunturais que podem ser desfeitos, circunstancialmente, por alterações nos polos de poder envolvidos no processo de discussão da política pública. Araújo (2010) qualifica estes arranjos como “mini pactos”, pois não há a regulamentação do regime de colaboração e, assim, não ocorre interferência nas questões estruturais que produzem a desigualdade na oferta do direito à educação em nível nacional, regional e local.

Chamamos de “mini pactos” porque, de fato, não regulamentam a matéria (o regime de colaboração), mas estabeleceram “formas de colaboração” para estreitar as obrigações dos entes federados na oferta educacional, garantindo o direito à educação e amenizando a desigualdade e o caráter predatório e competitivo da federação, reforçada pela Constituição Federal de 1988. Na área de educação, também podemos citar – além das políticas de criação de fundos via emendas constitucionais já discutidas – ações de coordenação da União, com a indução de políticas para a área de educação traduzidas, erroneamente, como colaboração, como é o caso dos testes em larga escala, das definições curriculares e, recentemente, do Plano de Desenvolvimento da Educação e do Plano de Ações Articuladas. (ARAÚJO, 2010, p.239).

Neste sentido, a SEE, a partir do planejamento do PAR/PDE e do PROACRE, elaborou um conjunto de medidas que tinham, como objetivo, a melhoria da aprendizagem, mas que estavam restritas à execução dos convênio e termos de compromisso, demonstrando que as relações intergovernamentais estariam vinculadas aos mandatos dos gestores ou aos prazos de vigência dos convênios ou dos acordos de empréstimos vigentes.

A qualidade da aprendizagem seria aferida por um sistema de avaliação da aprendizagem em larga escala, o qual seria aplicado anualmente aos alunos dos 3º, 5º e 9º anos do ensino fundamental, cuja base seria extraída das orientações curriculares elaboradas pela SEE sendo, portanto, o ponto de partida para a construção das matrizes de referência, para a elaboração dos itens de avaliação. Os resultados das avaliações seriam distribuídos e discutidos para todas as redes de ensino e escolas avaliadas.

Para que houvesse um realinhamento das atividades escolares, voltadas para atender às necessidades de aprendizagem dos alunos, estes resultados deveriam ser utilizados no planejamento das escolas e das secretarias. Por seu turno, a SEE disponibilizaria, para as

escolas e para as secretarias de educação dos municípios, programas de formação continuada, para apoiar os professores na construção de atividades pedagógicas que permitissem aos alunos alcançarem uma aprendizagem de maior qualidade, a ser aferida pelo sistema de avaliação externa.

É fato que a SEME de Rio Branco, por contar em seus quadros com técnicos oriundos da SEE, participou ativamente do processo de planejamento junto aos órgãos financiadores, bem como do processo de elaboração das medidas junto às consultorias externas, contratadas para auxiliar no processo de elaboração dos materiais e das metodologias de aplicação junto às escolas. Todo este conjunto de iniciativas foi disponibilizado aos Municípios, que se comprometeram com a implementação das políticas de expansão de vagas das matrículas da educação básica, especialmente nas zonas rurais dos municípios e nos bairros da zona urbana de maior vulnerabilidade social, com as melhorias nas condições físicas e pedagógicas das escolas, com a implementação do Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE-Escola em todas as unidades de ensino e com as ações de melhoria da aprendizagem.

A partir do exposto, é plausível afirmar que o processo de implementação do regime de colaboração, promovido pelo Governo do Estado do Acre e pelo Município de Rio Branco, além de discutir as relações intergovernamentais, para efetivar o direito à educação na cidade, ancorava-se em um processo de indução de políticas nacionais e estadual, baseadas em uma perspectiva de inclusão social e de alinhamento com uma visão gerencial da educação, que repercutiu fortemente na organização dos sistemas de ensino e das escolas.

Nesse contexto, não seria impertinente ressaltar, também, que a forma de controle das políticas educacionais, estabelecidas na rede estadual, foi transferida para a rede municipal de ensino de Rio Branco, alinhando a organização dos sistemas de ensino com um único projeto de gestão pedagógica.

Em linhas bastante gerais, esse foi o caminho percorrido pelo processo de regime de colaboração, em Rio Branco, que se inicia com a produção de uma lei, a qual visava dar um caráter sistêmico à gestão da política educacional que, em virtude da ausência de regulamentos que definissem com maior clareza procedimentos e ritos para a discussão e enfrentamento de contradições, acabou por reduzir as relações intergovernamentais entre o Governo do Estado e o Município de Rio Branco a pactos específicos de temas, visando o alcance de objetivos comuns aos sistemas, mantendo a verticalidade como um princípio dessas relações.

3.3- Implementação do Regime de Colaboração em Rio Branco (2005-2012): resultados e primeiras análises

No que se refere aos resultados do processo de implantação do regime de colaboração em Rio Branco, estes podem ser dimensionados e observados em três aspectos fundamentais: o primeiro versa sobre a responsabilização do atendimento educacional (em Rio Branco) entre os diversos entes; o segundo se relaciona à questão do financiamento da política pública, tendo em vista os efeitos do processo de estadualização e municipalização, na arrecadação dos recursos, primeiramente sob os efeitos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF e, posteriormente, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da educação Básica e de Valorização dos Profissionais da educação – FUNDEB e, finalmente, o terceiro aspecto, que está referenciado ao impacto das políticas de promoção da qualidade nos indicadores educacionais, especialmente o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB.

Como já foi ressaltado em outro momento deste estudo, o regime de colaboração, implementado a partir de 2005 teve, como um de seus propósitos, compartilhar a responsabilidade pela oferta da educação básica entre a rede estadual e municipal. Tanto na lei 1694/2005, quanto no convênio 026/2006, foram expressos objetivos que indicavam a intenção de universalizar o atendimento do ensino fundamental, em um primeiro momento, de oito anos e, depois, de nove anos⁵, além da ampliação da oferta de educação infantil e do ensino médio.

A tabela 5 apresenta a distribuição das matrículas, na cidade de Rio Branco, por rede e por etapa de escolarização demonstrando que, antecedendo as tratativas de colaboração entre os sistemas, a rede estadual era a principal responsável pelo atendimento educacional no Município de Rio Branco.

TABELA 5: MATRICULA NO MUNICÍPIO DE RIO BRANCO-2004.

Rede	Creche	Pré-Escola	1ªa4ªsérie	5ªa8ªsérie	Médio	Profissional	Supletivo	Especial	Total
ESTADUAL	0	7313	24394	18768	14630	630	22677	390	88802
FEDERAL	0	59	112	206	132	0	0	0	509
MUNICIPAL	489	2011	6635	3276	0	0	1371	0	13782
PARTICULAR	132	1893	3365	3330	2142	195	352	309	11718
TOTAL	621	11276	34506	25580	16904	825	24400	699	114811

FONTE: CENSO ESCOLAR/INEP-2004.

Observando a distribuição das responsabilidades, pela oferta da educação, verifica-se que a rede pública respondia por 89 % do atendimento educacional da cidade, sendo que a oferta

⁵ Em fevereiro de 2006, a Lei no 11.274 institui o ensino fundamental de nove anos de duração, com a inclusão das crianças de seis anos de idade.

era majoritariamente concentrada na rede estadual, que cobria 77% da demanda. Fazendo-se uma comparação entre as redes, é possível notar certa proximidade no atendimento entre as redes municipal (12%) e particular (10%). Quando a participação do Município é comparada com a média nacional e a da região Norte, fica mais nítida a omissão do poder público municipal com o desenvolvimento da política educacional na cidade. Segundo o Censo Escolar do INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira –, a média nacional de participação das redes municipais era de 44%, e a média da região Norte, de 50%.

Do exposto depreende-se, preliminarmente, que o cenário apresentado, nos primeiros anos de vigência do FUNDEF, não se observou em Rio Branco. O processo de municipalização do ensino fundamental, contrariando uma tendência ocorrida em outros Estados da Federação, isto é, a de descentralizar a oferta dos serviços educacionais, observada no Brasil e na América Latina, não se configurou em Rio Branco. (PINTO, 2007). No Acre, este processo ficou restrito às matrículas da zona rural de alguns Municípios, que possuíam um alinhamento político com a gestão estadual.⁶ Este distanciamento político entre as gestões impediu que fossem definidas estratégias que assegurassem a universalização do ensino fundamental na cidade.

Em Rio Branco, a oferta do ensino fundamental pela rede municipal chegava a 16,5% do total de alunos dessa etapa de ensino. Ao desmembrar o atendimento, entre 1ª a 4ª série e 5ª a 8ª, verifica-se que a maior parte do atendimento da rede municipal concentrava-se nos anos iniciais. Nos anos finais do ensino fundamental, a participação do Município era menor que a da rede particular. Outra questão evidenciada pelos dados apresentados no quadro 5, é a ausência de uma política do Município para o atendimento das crianças de 0 a 6 anos.

Mesmo tendo transcorrido 8 anos de promulgação da LDBEN, que reconheceu a educação infantil como um direito e um dever do Estado, sob a responsabilidade dos Municípios, com apoio da União e dos Estados, percebe-se que 64% desse atendimento era efetivado pela rede estadual e, no caso das crianças de 0 a 3 anos, a situação era mais dramática. Com 621 matrículas em creches, somando todas as redes, verificava-se não haver nenhuma estratégia para assegurar a efetividade desse direito. Este quadro revela que não foi delineada nenhuma política por parte dos órgãos gestores da educação na cidade para promover a ampliação do atendimento.

3. Houve um processo de municipalização das matrículas de 1ª a 4ª série da zona rural, no período de 1992-2002, nos Municípios de Acrelândia, Capixaba, Epitaciolândia Feijó e Marechal Thaumaturgo. Nestas localidades, foram repassadas para as gestões municipais as pequenas escolas, resultando em uma redução no atendimento da rede estadual de 1438 matrículas. As gestões dessas cidades estavam sob o comando de partidos que compunham a FPA.

A ausência de uma política de colaboração entre os entes amplia a distância entre a responsabilidade de atendimento educacional do Município e sua capilaridade financeira, para desenvolver políticas voltadas para a universalização do ensino fundamental e ampliação da educação infantil. Tanto a CF como a LDBEN ampliaram a responsabilização dos Municípios pelo atendimento de diversos direitos, porém a distribuição dos recursos tributários ficou altamente concentrada na União, em torno de 57% da receita líquida dos tributos arrecadados. (CRUZ, 2009).

Esse processo de concentração é apontado pela a autora como um dos fatores das desigualdades educacionais no país.

As desigualdades verificadas na oferta educacional estão diretamente relacionadas às questões mais globais das desigualdades regionais, sociais, econômicas no Brasil. No campo educacional, estão vinculadas a atendimento quantitativo e qualitativo, relacionado com a disponibilidade financeira, conseqüentemente, com o custo-aluno praticado em cada região e unidade da federação. (CRUZ,2009, p.198).

Dessarte, a construção de mecanismos que possibilitem aos sistemas de ensino efetivarem o regime de colaboração, apresentado pela CF como um dos instrumentos de equalização destas desigualdades, configuram-se como imprescindíveis, a considerar que a capacidade financeira dos entes influi diretamente no investimento educacional, produzindo cenários de atendimento desigual dentro do próprio Estado e, por vezes, na mesma cidade, levada em conta a dependência administrativa à qual esteja vinculada a matrícula.

Assim sendo, durante o ano de 2005, foram iniciados os primeiros movimentos para efetivação do regime de colaboração entre o Governo do Estado e o Município de Rio Branco, a partir do convênio 026/2006 que, em linhas gerais, indicava a realização de um processo de municipalização das escolas estaduais de educação infantil, assim como de 1ª a 4ª séries, e outro de estadualização de escolas de 5ª a 8ª séries da rede municipal.

O processo de transferência de matrículas foi efetivado no ano de 2007, com a transferência de 5.073 matrículas de educação infantil de 12 escolas estaduais municipalizadas,⁷ e com a transferências de 2.551 matrículas de 5ª a 8ª série de três escolas municipais estadualizadas.⁸

⁷ Foram municipalizadas as escolas de educação infantil: Alexandre dos Santos Leitão, Bem-te-vi, Crizarubina Leitão, Jorge Félix Lavocat, Hélio Melo, Frei Peregrino de Lima, Menino Jesus, Maria Olívia de Sá, Sheila Nasserala, Terezinha Kalume, Valdiva de Castro, Vovó Mocinha Magalhães.

⁸ Foram estadualizadas as escolas de ensino fundamental: Lourival Sombra, Luiza Carneiro Dantas, Pe. Antônio Diogo Feijó.

Observa-se, contudo que, de acordo com os dados do Censo Escolar, no período compreendido entre 2005 a 2012, não há alterações significativas que demonstrem que as matrículas estaduais dos anos iniciais do ensino fundamental tenham sido municipalizadas. Os dados apontam para a municipalização da educação infantil e estadualização dos anos finais do ensino fundamental. Assim, permaneceu o compartilhamento do atendimento de 1ª a 4ª série. Este processo ficou restrito aos alunos matriculados na zona urbana.

A tabela 6 apresenta a evolução das matrículas do ensino fundamental, por rede, no período de 2005 a 2012.

TABELA 6: MATRÍCULAS DO ENSINO FUNDAMENTAL NO MUNICÍPIO DE RIO BRANCO-2005-2012

ANO	ESTADUAL	MUNICIPAL	PARTICULAR	TOTAL
2005	43566	9366	6161	59093
2006	43055	10388	6019	59462
2007	44879	7916	6419	59214
2008	48531	8643	6299	63473
2009	49282	8654	6057	63993
2010	49422	8914	6104	64440
2011	48490	8639	6324	63453
2012	47972	8826	6036	62834

Fonte: Censo escolar/INEP-2012.

Em linhas gerais, denota-se que não houve uma ampliação significativa do atendimento, por parte das redes do ensino fundamental, principalmente se considerarmos que, nos anos de 2008 e 2009, foi implantado o ensino fundamental de 9 anos, o qual deveria passar a incorporar às crianças de 6 anos. Estas crianças foram atendidas, basicamente, pela rede pública, que ampliou 5141 vagas no ano de 2009, em relação a 2007.

A rede particular já possuía um histórico de atendimento das crianças de 6 anos e não ampliou sua participação. Ao contrário, houve uma leve redução de 2% nas matrículas no período, indicando uma migração de alunos para a rede pública, a partir da introdução do ensino fundamental de 9 anos. Assim, é possível admitir que houve uma estratégia da rede pública para ampliar o atendimento das crianças de 6 anos, especialmente no período de 2007 a 2010. Entretanto, verifica-se que não houve alteração na participação da rede estadual na responsabilização pelo atendimento do ensino fundamental.

A propósito, os dados apresentados demonstram que houve uma ampliação da concentração de matrículas nas escolas da rede estadual, que oscilou de 73% para 76%, entre os anos de 2005 a 2012. Este crescimento deve-se a três fatores, a saber: a migração dos alunos dos anos finais do ensino fundamental, da rede municipal para a estadual, em 2007; a

incorporação da população de 6 anos majoritariamente atendida na rede estadual; e a expansão dos anos finais, que foi superior à dos anos iniciais. (CENSO ESCOLAR INEP,2012).

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 59, no ano de 2009, que ampliou o ensino obrigatório no Brasil dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, e que introduziu, no parágrafo 4º do artigo 21, a determinação de que os entes federados definissem formas de colaboração, para assegurar a universalização do ensino obrigatório, a instauração de regime de colaboração deveria se constituir em uma tarefa ainda mais urgente.

Considerando que a taxa de escolarização líquida do ensino fundamental, no ano de 2010, em Rio Branco, era de 95% das crianças de 6 a 14 anos (CENSO IBGE-2010), e observando o movimento de matrículas no período, não é possível identificar, de imediato, resultados que dialoguem tanto com os objetivos da Lei 1694/2005, quanto com o objeto do convênio 026/2006, de universalizar o ensino fundamental a todos os alunos em idade escolar (inciso I, do art.3º), e a municipalização das 16.192 (dezesesseis mil, cento e noventa e duas) matrículas do ensino fundamental, de 1ª a 4ª série, com a ampliação da obrigatoriedade escolar.

O quadro de matrículas do ensino fundamental, no período de estudo, revela que, após a acomodação das crianças de 6 anos, houve uma estabilização do fluxo de matrículas, com uma leve redução no atendimento, indicando que a pressão por matrículas, nesta etapa de escolarização, estava estabilizada. Contudo, ao confrontar com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD de 2015, que indicava que, em Rio Branco, havia 4.064 crianças de 6 a 14 anos fora da escola, pode-se depreender que os esforços para a universalização do ensino fundamental não foram colocados no plano de uma ação prioritária da agenda do Estado e do Município, especialmente nos anos de 2011 e 2012.

À vista disso, não se verificou a existência de medidas, que inserissem as crianças da idade obrigatória que não tiveram acesso à escola. Ao que tudo indica, o planejamento de atendimento ficou restrito aos que já estavam dentro do sistema, não efetivando a universalização do ensino fundamental.

Ao não municipalizar os anos iniciais do ensino fundamental, conforme previsto no convenio 026/2006, os órgãos gestores do sistema demonstraram que houve um açodamento na pactuação do objeto deste instrumento jurídico, ao não considerar, no mínimo, dois aspectos: o primeiro seria a capacidade de gestão da SEME, e o segundo seria a capacidade de arrecadação.

Sobre a capacidade de gestão da SEME, significa dizer que esta teria o seu atendimento elevado em mais de 100%, o que implicaria o aumento das estruturas de direção e acompanhamento do sistema municipal. Para que este crescimento de suas estruturas fosse sustentado, seria necessário um incremento das receitas, que viria das matriculas transferidas

pelo Estado, por meio do FUNDEF. Ocorre que, ao municipalizar as escolas, o Estado repassaria junto todo o quadro de funcionários dessas unidades de ensino, sendo que as cessões de funcionários só podem ser realizadas com ônus para o órgão cedente, ou seja, haveria o repasse da receita, por parte do Estado, ao Município, porém as despesas permaneceriam para a SEE, que teria comprometida a sua capacidade de gestão.

O segundo aspecto, decorrente do primeiro, refere-se à capacidade de arrecadação do Estado. Ao transferir mais de 16 mil alunos para o Município e receber pouco mais de 2 mil, a SEE deixaria de receber algo em torno de R\$ 24 milhões de reais, considerando o valor-aluno de referência para o Estado em 2007, primeiro ano de implantação do FUNDEB, já descontando os valores das matrículas estadualizadas.

TABELA 7: RECEITA PREVISTA PARA O FUNDEB PARA O ANO DE 2007

MODALIDADE	VALOR ALUNO	Nº DE ALUNOS	TOTAL DE RECEITA
ANOS INICIAIS	1784,84	16192	28.900.129,28
ANOS FINAIS	1869,83	2144	4.008.915,52

FONTE: DECRETO 6091; CENSO ESCOLAR/INEP 2006.

Portanto, se houvesse a municipalização, do modo como foi previsto no convênio 026/2006, o Estado teria comprometida, de modo substancial, a sua capacidade de gestão, implicando um agravamento do atendimento educacional para as outras modalidades de ensino e para os demais municípios. Assim, infere-se que a municipalização do ensino fundamental, no que se refere à responsabilização pelo atendimento dos anos iniciais, acabou por não se efetivar tendo, como uma de suas implicações, a concentração de matrículas na rede estadual.

Deve-se ressaltar, também, que este quadro poderia ter sido dissipado, se o processo de municipalização fosse realizado de forma gradual, adotando um período de, pelo menos, 10 anos. A não efetivação da municipalização comprometeu a sustentabilidade da expansão da educação infantil, especialmente a de creches que, por contar com um menor número de alunos por sala, exige um maior investimento, necessitando ser financiado pelas receitas oriundas de outras etapas de escolarização, como será visto mais adiante.

Como o ensino fundamental é uma competência comum ao Estado e ao Município, é nessa etapa de ensino que a concertação para a instauração do regime de colaboração se apresenta como essencial. A não definição de princípios e bases que servissem para favorecer esforços cooperativos, acabou por dar margem ao surgimento de comportamentos que levaram à disputa entre os entes, impedindo a efetivação do federalismo cooperativo e, como consequência, adiando a plena execução do dever de ofertar um direito à população.

Portanto, o processo que buscou implementar ações de colaboração em Rio Branco, no que se refere ao compartilhamento da oferta do ensino fundamental, não cumpriu o seu objetivo, no período de estudo, quanto a opção por universalizar esta etapa de ensino, revelando que os órgãos gestores das redes não conseguiram implementar uma gestão sistêmica que concorresse para construir um cenário favorável à implementação do estabelecido na lei do Sistema Público de Educação Básica do Acre, que era o de universalizar o acesso ao ensino fundamental.

Este fato revela a dificuldade de estabelecer relações intergovernamentais baseadas na cooperação. A lógica gerencial, presente na gestão dos sistemas, fica restrita ao objetivo de manter o equilíbrio entre arrecadação e despesas, deixando de observar as finalidades das secretarias, que é a de assegurar o direito à educação.

A lei 1694/2005 no inciso II do art. 3º apresentou, como objetivo para a educação infantil e ensino médio, o seguinte enunciado: “II - garantir, de forma progressiva, a oferta da educação infantil e do ensino médio;”. Percebe-se a intenção da administração em buscar organizar junto aos municípios que fizessem a adesão ao sistema público de educação uma gestão sistêmica da oferta da educação em cada cidade. No caso de Rio Branco, a partir da análise do objeto do convênio 026/2006, verifica-se que este modelo não foi adotado na cidade. No objeto do referido convênio faz-se menção ao processo de municipalização de 5842 matrículas da educação infantil. Deste modo, o ensino médio não integrou as ações de cooperação entre os dois entes.

A tabela 8 apresenta os dados de matrículas da pré-escola por rede, no período 2005-2012, no qual se verifica evidenciada a municipalização do atendimento para a população de 4 e 5 anos.

TABELA 8: MATRÍCULAS DE PRÉ-ESCOLA: 2005-2012.

ANO	ESTADUAL	MUNICIPAL	PARTICULAR	TOTAL
2005	6966	2524	2019	11509
2006	6413	2848	1832	11093
2007	1340	9386	1331	12057
2008	1161	7957	1262	10380
2009	821	8128	1194	10143
2010	472	8141	1451	10064
2011	15	8748	1410	10173
2012	70	8433	1054	9557

Fonte: Censo escolar/INEP (2012)

Observa-se, no quadro de matrículas do período, que as matrículas de educação infantil passaram por uma expansão nos três primeiros anos da gestão do Prefeito Angelim, tendo o pico em 2007, com a municipalização das matrículas da rede estadual. A partir de 2008, com a ampliação do ensino fundamental para nove anos, incorporando as crianças de 6 anos, iniciou-se um processo de estabilização das matrículas, chegando a um ponto de se perceber uma redução no atendimento de pré-escola de 10%, comparando os anos de 2007 e 2012.

Este fato demonstra, mais uma vez, que as relações intergovernamentais estabelecidas não primaram pela colaboração entre os entes, para a oferta desta etapa de escolarização. Após a EC nº 59, que redefiniu o dever do Estado para a oferta do direito à educação, ampliando a educação básica obrigatória e gratuita para a população, dos quatro aos dezessete anos, uma nova agenda de colaboração se colocava diante dos gestores dos sistemas estadual e municipal de ensino, para viabilizar o cumprimento desta obrigação.

Os dados apresentados no quadro 8 demonstram que esta agenda não foi construída e que, em vez de incorporar novos alunos, as escolas da rede pública diminuíram seu atendimento. Os dados da PNAD 2015 indicam que o atendimento das crianças de 4 e 5 anos ficava abaixo de 80%, com uma população estimada em mais de 2400 crianças fora da escola. No diagnóstico utilizado para a elaboração do Plano Municipal de Educação em 2016, a SEME apresentou a seguinte explicação para essa problemática:

No processo de municipalização verificou-se que as escolas que ofertam educação infantil estavam concentradas em conjuntos habitacionais e em bairros tradicionais. Isto provocou dois fenômenos: a desigualdade na oferta, excluindo as crianças de baixa renda e a diminuição da matrícula, pois a densidade demográfica dos bairros historicamente atendidos diminuiu sensivelmente. (RIO BRANCO, 2016, p.21).

Este diagnóstico realça a necessidade de estabelecimento de estratégias de colaboração entre os entes pois, em determinadas regiões da cidade, havia uma concentração de escolas, enquanto outras estavam sem nenhuma cobertura. Na medida em que houve uma consolidação da política educacional e que o fluxo escolar transcorreu de forma mais equilibrada, a demanda por vagas foi diminuindo, nas áreas que possuíam um melhor atendimento, criando um fenômeno da sobra de vagas em escolas localizadas em regiões que estavam distantes da demanda, especialmente da população residente nos bairros mais carentes.

O processo de municipalização da educação infantil, acordado no Convênio 026/2006, resultou na transferência da responsabilização do atendimento de pré-escola até então realizada pelo Estado, repassando-a para o Município, conforme delineado pela legislação vigente. Porém, deve se destacar que a transferência de matrículas não pode significar que o Estado está

sem responsabilidades quanto ao cumprimento do direito à educação, especialmente em um cenário em que não há universalização do acesso, no qual as crianças que estão fora da escola são residentes nas áreas de maior vulnerabilidade social. Desta forma, sem a continuação dos esforços para assegurar a expansão da oferta de pré-escola, o processo de instauração e construção do regime de colaboração, que buscava descentralizar o atendimento, poderá resultar em desresponsabilização do Estado quanto ao dever de oferecer educação.

Há de se ressaltar que, na implementação da municipalização, também não houve uma ruptura nos processos pedagógicos e de gestão das escolas municipalizadas. O Estado manteve, nas escolas transferidas para a rede municipal, todo o quadro diretivo e de funcionários, incluindo temporários e terceirizados, o que possibilitou à SEME um período de adequação, para que as escolas fossem devidamente incorporadas ao sistema municipal.

Situação bastante peculiar foi a enfrentada pela política educacional, no que concerne ao atendimento das crianças de 0 a 3 anos, em Rio Branco. Pelo histórico do fluxo de matrículas, a política educacional, desenvolvida ao longo dos anos, não priorizou o ingresso da população das crianças de 0 a 3 anos em creches. Este processo é reflexo de todo um aparato normativo que não reconheceu o acesso como parte integrante do direito à educação, a considerar que a responsabilização pelo atendimento em creches, até a aprovação da atual LDBEN, em 1996, era (a) responsabilidade das secretarias de assistência social ou de entidades filantrópicas.

Didonet (2000) destaca o inciso XXV do artigo 7º da CF que assegura aos trabalhadores o direito à creche e a pré-escola para seus filhos e dependentes. Da mesma forma, o artigo 208 determina que o dever do Estado com a educação tem, na oferta de educação infantil em creche e pré-escola, uma das formas de efetivação do direito à educação. Para o autor, a Lei 9394/96 contribuiu, de forma decisiva, para a integração da pré-escola e da creche no sistema de ensino, ao elencar a educação infantil como primeira etapa da educação básica (art.29), e ao dividir esta etapa de escolarização em creche, para as crianças de 0 a 3 anos, e pré-escola, para as de 4 a 6 anos, posteriormente com a ampliação do ensino fundamental para nove anos, de 4 e 5 anos.

No entanto, a integração definitiva veio em 2006, com a transformação do FUNDEF para FUNDEB que, após uma intensa disputa entre defensores da expansão das creches e o Governo Federal, incluiu as creches que estariam de fora do novo arranjo para o financiamento da educação básica, definindo mecanismos de financiamento para a educação das crianças de 0 a 3 anos, inclusive atribuindo um fator de ponderação diferenciado para essa etapa de ensino, reconhecidamente necessitada de um volume maior de investimento (MARTINS, 2011).

Todo esse processo de discussão levou a um incremento de matrículas em creches, especialmente a partir do final da década passada, quando o FUNDEB já estava plenamente integralizado.

Sobre esse aspecto, Macêdo e Dias (2011) destacam que, nos anos de 2007 a 2009, houve um crescimento médio da matrícula em creche em torno de 10%. Essas autoras atribuem ao Fundeb esse avanço. Essa evolução se confirma ao observarmos o relatório do Censo Escolar referente ao ano de 2010, no qual apresenta a creche como o nível de ensino que mais cresceu entre 2009 e 2010, o que correspondeu à ordem de 9.0%. (SANTOS, 2012, p.72).

Neste sentido, deve-se destacar que o atendimento em creche é o que possui o maior potencial de crescimento de matrículas, haja vista o grande déficit de atendimento ao longo da história. De acordo com a PNAD de 2015, a cobertura do atendimento das crianças de 0 a 3 anos, no Brasil, era de 34% e, tanto na Região Norte, quanto no Estado do Acre, de 15%. O quadro 9 apresenta a evolução das matrículas em creches.

Apesar de não fazer parte do escopo do convênio 026/2006, a política de atendimento para a população de 0 a 3 anos, conforme o art. 30 da Lei 9394/96, foi altamente impactada pelas ações de colaboração entre o Estado e o Município de Rio Branco e do estabelecimento de financiamento a partir do FUNDEB.

TABELA 9: MATRÍCULA DE CRECHE EM RIO BRANCO:2005-2012.

ANO	PARTICULAR	MUNICIPAL	TOTAL
2005	0	472	472
2006	0	532	532
2007	0	543	543
2008	199	567	766
2009	152	712	864
2010	167	874	1041
2011	177	1023	1200
2012	598	1383	1981

Fonte: Censo escolar/INEP-2012.

Os dados apresentados vão ao encontro da trajetória da política educacional desenvolvida no país, destinada para as crianças de 0 a 3 anos. No período em estudo, houve um crescimento de 419% das matrículas de creches na cidade, sendo a rede municipal responsável por 70% da cobertura. Considerando, apenas, a participação da rede municipal, o crescimento foi de 293%, comparando os anos de 2005 e 2012.

Houve um esforço da gestão municipal em ampliar o atendimento em creche, porém, quando comparado às estimativas populacionais do Censo Demográfico de 2010, do IBGE, que apontava uma população de 0 a 3 anos de aproximadamente 18.000 (dezoito mil) crianças, verifica-se uma taxa de escolarização líquida de 11%, indicando um alto índice de crianças sem atendimento. Este desafio torna-se ainda maior quando se analisa os padrões de atendimento adotados pela SEME.

De acordo com Resolução nº 01 de 2013, do Conselho Municipal de Educação de Rio Branco, a enturmação de crianças nas creches deveria obedecer aos seguintes parâmetros para compor a relação professor-aluno:

Art. 12 - Os parâmetros para a organização dos grupos, decorrerão das especificidades da Proposta Pedagógica, normatizados em Regimento Escolar, sendo recomendada a seguinte relação criança/professor:

I- Creches:

- a) crianças de zero a um ano – 01 professor para cada 06 a 08 crianças;
- b) crianças de um a dois anos – 01 professor para cada 08 a 10 crianças;
- c) crianças de dois a três anos e 11 meses – 01 professor e um assistente educacional para cada 15 a 20 crianças;

Estes parâmetros impactaram diretamente o investimento em educação, pois a especificidade do atendimento impõe que o número de alunos por sala seja baixo, comparado às outras etapas do ensino fundamental, por exemplo, o que estabelece a relação quantidade professor-aluno relativamente baixa.

A afirmação apresentada anteriormente toma lastro se tivermos, como referência, a seguinte simulação sobre o Custo Aluno Qualidade Inicial– CAQi, a saber: um aluno de creche, em Rio Branco, precisaria de um investimento em torno de R\$ 9.800,00 (nove mil e oitocentos reais), sendo que, em 2012, o valor aluno de creche repassado ao Município de Rio Branco foi de R\$ 3.414,26 (três mil quatrocentos e quatorze reais e vinte e seis centavos), conforme a Portaria Interministerial nº 1.809, de 28 dezembro de 2011, que definia o valor anual por aluno estimado, no âmbito do FUNDEB, para o ano de 2012. A grande diferença entre o custo estimado para assegurar uma oferta de qualidade e o que, de fato, os entes recebem para custear o direito à educação, reforçam a necessidade de colaboração entre os entes, não podendo a oferta desta etapa da escolarização básica ser tratada de forma fragmentada.

Pelo exposto, verifica-se que a distribuição das responsabilidades dos entes federados pelo atendimento educacional na cidade de Rio Branco, no período de 2005 a 2012, não sofreu uma alteração substantiva. A rede estadual permaneceu como a grande responsável pelas matrículas da educação básica, apesar de ter sido construído um cenário em que o Município

de Rio Branco assumiria, exclusivamente, a oferta da educação infantil, tendo dois grandes desafios: o de universalizar o atendimento para a população de 4 e 5 anos, em pré-escola, e de expandir as vagas em creches destinadas a população de 0 a 3 anos. Este desafio é amplificado por conta do alto investimento para assegurar a permanência das crianças durante mais de 8 horas de atendimento.

De acordo com os dados levantados verifica-se que, no caso do ensino fundamental, a rede estadual é a grande provedora da oferta, tendo o Município de Rio Branco como colaborador pelo atendimento que ainda está em vias de universalização. Este panorama afeta, consideravelmente, a sustentabilidade da política educacional, a julgar que o financiamento está vinculado às matrículas de alunos na rede e na etapa de escolarização.

Diante deste cenário, considera-se necessário equilibrar a distribuição das responsabilidades, de modo a assegurar os recursos para garantir a ampliação de vagas em creche e para universalização do atendimento para a população de 4 a 17 anos. Este modelo de distribuição de responsabilização, aliado ao mecanismo de financiamento estabelecido pelo FUNDEB, pode comprometer a expansão das matrículas de forma sustentável, afetando a efetivação do direito à educação.

3.4 – O Regime de Colaboração, o Financiamento da Educação e a Qualidade da Aprendizagem

Davies (2006), ao analisar o processo de implantação do FUNDEB, destaca que não houve incremento de novos recursos, mas a redistribuição, dentro do próprio estado, dos recursos constitucionalmente vinculados à educação dos governos estadual e municipais. Neste processo utiliza-se, como critério de redistribuição dos recursos, o número de matrículas por modalidade, em cada rede, aliado a fatores de ponderação. Com isso, alguns entes contribuíram com um volume maior de receitas, mas deduziram um valor menor. Essa diferença entre o que se contribui e o que se deduz é redistribuída para os entes que, com as suas próprias receitas, não alcançariam o valor-aluno de referência estadual.

O artigo 8º da Lei 11.944/2007, que disciplinou o FUNDEB, determina que a distribuição do fundo se dará na proporção das matrículas das redes de ensino. Além das matrículas, serão utilizados fatores de ponderação diferenciando as modalidades de ensino, conforme determina o artigo 10 da mesma Lei.

Art. 10. A distribuição proporcional de recursos dos Fundos levará em conta as seguintes diferenças entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica:

I - creche em tempo integral; II - pré-escola em tempo integral; III - creche em tempo parcial; IV - pré-escola em tempo parcial; V - anos iniciais do ensino fundamental urbano; VI - anos iniciais do ensino fundamental no campo; VII - anos finais do ensino fundamental urbano; VIII - anos finais do ensino fundamental no campo; IX - ensino fundamental em tempo integral; X - ensino médio urbano; XI - ensino médio no campo; XII - ensino médio em tempo integral; XIII - ensino médio integrado à educação profissional; XIV - educação especial; XV - educação indígena e quilombola; XVI - educação de jovens e adultos com avaliação no processo; XVII - educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo. (BRASIL,2007).

Ainda conforme a Lei, o fator de referência para todas as modalidades é o dos anos iniciais do ensino fundamental, que seria 1. No ano de 2007, estes fatores variavam entre 0,70 e 1,30, a partir do fator de referência. Bueno e Perguer (2016), ao analisarem a evolução dos fatores de ponderação, entre os anos de 2007 a 2106, destacam que a maior variação foi na educação infantil, especialmente o da creche de tempo integral, que saltou 0,80 para 1,30. Os autores chamam a atenção para o fato de que a definição destes fatores é palco de disputas entre os entes pois, é a partir deles, que são repartidos os valores do FUNDEB, determinando o quanto cada governo vai receber a mais ou a menos.

Por fim, enseja-se considerar que o movimento de aumento dos fatores de ponderação deu-se numa relação de forças entre etapas, modalidades e segmentos, isto é, entre atores e setores, como, por exemplo: público e privado ou, ainda, estados e municípios, tendo em vista a responsabilização dos entes federados por algumas etapas específicas, como é o caso da educação infantil para os municípios e o ensino médio para os estados. É muito provável que tenha havido certa pressão de atores governamentais e não governamentais para que as etapas, modalidades e segmentos já descritos obtivessem recursos do fundo ou obtivessem mais recursos em detrimento de outras etapas, modalidades e segmentos. (BUENO; PERGUER, 2016, p.15).

Estas disputas citadas pelos autores resultaram na criação em um cenário em que os maiores fatores de ponderação estavam concentrados na creche, anos finais do ensino fundamental, ensino médio, além do atendimento em tempo integral e da zona rural. Do exposto, depreende-se, então, que as redes que concentrarem seu atendimento nestes segmentos e modalidades acabarão por garantir uma fatia maior no processo de redistribuição dos recursos. A tabela 10 apresenta a evolução dos fatores de ponderação entre os anos de 2007 a 2012.

TABELA 10: FATORES DE PONDERAÇÃO DO FUNDEB 2007-2012

Segmentos e modalidades	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1. Creche	0,80	-	-	-	-	-
2. Creche pública de tempo parcial	-	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
3. Creche conveniada de tempo parcial	-	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
4. Creche pública de tempo integral	-	1,10	1,10	1,10	1,20	1,30
5. Creche conveniada de tempo integral	-	0,85	0,95	1,10	1,10	1,10
6. Pré-escola	0,90	-	-	-	-	-
7. Pré-escola parcial	-	0,90	1,00	1,00	1,00	1,00
8. Pré-escola integral	-	1,15	1,20	1,25	1,30	1,30
9. Anos iniciais – ensino fundamental Urbano	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
10. Anos iniciais – ensino fundamental rural	1,05	1,05	1,05	1,15	1,15	1,15
11. Anos iniciais – ensino fundamental no campo	-	-	-	-	-	-
12. Anos finais – ensino fundamental urbano	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10
13. Anos finais – ensino fundamental rural	1,15	1,15	1,15	1,20	1,20	1,20
14. Anos finais – ensino fundamental campo	-	-	-	-	-	-
15. Ensino fundamental integral	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30	1,30
16. Ensino médio urbano	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
17. Ensino médio no campo	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30
18. Ensino médio integral	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
19. Ensino médio integrado à educação profissional	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
20. Educação especial	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
21. Educação indígena e quilombola	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
22. Educação de jovens e adultos com avaliação no processo	0,70	0,70	0,80	0,80	0,80	0,80
23. Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo	0,70	0,70	1,00	1,00	1,20	1,20

Fonte: FNDE

A concentração dos fatores de ponderação mais elevada ocorreu nas modalidades e segmentos que requerem um maior investimento. É necessário destacar que estes fatores de

ponderação não indicam um valor necessário para garantir um padrão de atendimento com qualidade. Eles servem, apenas, para indicar o peso das matrículas na redistribuição dos recursos do FUNDEB.

Ao analisar a implementação do regime de colaboração, em Rio Branco, observou-se que as matrículas sob a responsabilidade da rede municipal ficaram concentradas nos fatores de ponderação de referência. Somente as creches de tempo integral é que alcançaram o fator de ponderação de 1,30. Estas matrículas, no entanto, representam apenas 7% do total de matrículas da SEME.

Peres (2015), ao analisar o efeito redistributivo dos fundos fiscais para o financiamento da educação, apontou que mais de 86% dos municípios brasileiros tiveram acréscimos em suas receitas. A redistribuição intraestadual foi ainda maior nos municípios localizados nas regiões Norte e Nordeste. Neste estudo, é apontado que 21 dos 22 municípios do Acre tiveram crescimento, sendo que 20 acresceram em mais de 100% os recursos para a educação. Ao analisar a relação entre os recursos transferidos e deduzidos ao FUNDEB, observa-se que apenas em Rio Branco houve redução, o que tendencialmente revela que a redistribuição intraestadual dos recursos da educação possibilita um atendimento com maior equidade entre as redes.

Verçosa (2016) aponta que o Estado tem um papel importante no processo de redistribuição dos recursos do FUNDEB. O autor, em seu estudo sobre o financiamento da educação no Estado do Acre, indica que 20% dos recursos depositados no fundo são redistribuídos para os Municípios reconhecidamente com baixa arrecadação.

Contudo se destaca que o Estado do Acre e seus Municípios, por contarem com um valor médio por aluno bem acima da média nacional, não faziam jus à complementação da União. Com isso, a redistribuição intraestadual dos recursos do FUNDEB foi realizada a partir das transferências do Governo do Estado e do Município de Rio Branco. A tabela 11 apresenta a relação entre as receitas transferidas e deduzidas ao FUNDEB, pelo município de Rio Branco, entre 2005 a 2012, compreendendo os dois últimos anos do FUNDEF, 2005 e 2006, e a implantação da nova forma de financiamento para a educação básica.

TABELA 11: RECURSOS DO FUNDEF/FUNDEB RIO BRANCO 2005-2012 (CORRIGIDO PELO INPC/IBGE-2016)

ANO	TRANSFERÊNCIA	DEDUÇÃO	DIFERENÇA
2005	30.477.117,03	29.584.977,17	- 892.139,86
2006	30.139.330,94	32.601.257,77	2.461.926,83
2007	37.938.953,35	37.904.792,52	- 34.160,83
2008	48.904.857,16	48.791.831,57	- 113.025,59
2009	55.247.807,09	55.029.572,29	- 218.234,80
2010	56.004.914,08	54.796.447,64	- 1.208.466,44
2011	64.838.532,92	64.775.052,75	- 63.480,17
2012	66.088.704,75	65.673.006,41	- 415.698,34
VARIAÇÃO	1,17	1,22	

FONTE: Elaborado pelo autor a partir dos dados do SIOPE.

Os dados apresentados indicam que em 2005, primeiro ano da gestão do Prefeito Angelim, o Município de Rio Branco redistribuiu 2,9% da sua contribuição para os demais municípios acreanos. Em 2006, este cenário foi alterado, com um crescimento de 8% no valor deduzido do fundo, em relação aos valores transferidos. Este crescimento é resultado do crescimento das matrículas do ensino fundamental.

Este fato evidencia o que os estudos apontam como uma das consequências da política de fundos, que é o crescimento de receitas oriundos do aumento de matrículas. O fato do ano de 2006 ser o único em que o Município de Rio Branco conseguiu ser superavitário, no processo de redistribuição dos recursos do FUNDEB, reforça esta tese. Nesse ano, ainda na vigência do FUNDEF, as matrículas de ensino fundamental tiveram um crescimento de 25,7%, com um acréscimo de 1335 vagas com relação ao ano de 2005.

Com a implementação do FUNDEB, a partir de 2007, o crescimento observado no ano anterior não se repetiu. A Lei 11494 de 2007, que regulamentou os novos fundos em suas disposições transitórias, estabeleceu um prazo de três anos para que as receitas dos impostos que compõem a cesta do FUNDEB fossem integralizadas.

Art. 31. Os Fundos serão implantados progressivamente nos primeiros 3 (três) anos de vigência, conforme o disposto neste artigo.

§ 1º A porcentagem de recursos de que trata o art. 3º desta Lei será alcançada conforme a seguinte progressão:

I - para os impostos e transferências constantes do inciso II do caput do art. 155, do inciso IV do caput do art. 158, das alíneas a e b do inciso I e do inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal, bem como para a receita a que se refere o § 1º do art. 3º desta Lei:

a) 16,66% (dezesesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no 1º (primeiro) ano;

b) 18,33% (dezoito inteiros e trinta e três centésimos por cento), no 2º (segundo) ano;

e
c) 20% (vinte por cento), a partir do 3º (terceiro) ano, inclusive;

II - para os impostos e transferências constantes dos incisos I e III do caput do art. 155, inciso II do caput do art. 157, incisos II e III do caput do art. 158 da Constituição Federal:

a) 6,66% (seis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no 1º (primeiro) ano;

b) 13,33% (treze inteiros e trinta e três centésimos por cento), no 2º (segundo) ano; e

c) 20% (vinte por cento), a partir do 3º (terceiro) ano, inclusive. (BRASIL,2007).

Assim, os anos de 2007, 2008 e 2009 foram anos de transição, em que o processo de financiamento foi se ajustando à nova configuração posta no FUNDEB. A partir de 2010, com a plena execução do novo formato de distribuição de recursos, observa-se que a condição de ente redistribuidor de Rio Branco vai se consolidando. No ano de 2010, houve uma redistribuição em torno de 2,2 % dos valores consignados ao fundo. Este percentual é reduzido a menos de 1%, nos anos de 2011 e 2012. Esta redução é decorrente da elevação das matrículas de creche em tempo integral.

Aqui se apresenta uma das contradições do FUNDEB. A etapa que mais exige investimentos para a sua expansão, que é a creche em tempo integral conforme simulação apresentada anteriormente, não possui um financiamento que corresponda as necessidades pedagógicas das crianças de 0 a 3 anos.

Esta diferença no financiamento exigiu a entrada de novos recursos que, na atual lógica de financiamento da educação brasileira, teriam que ter origem na complementação de recursos da União, no aporte financeiro do Estado ao Município ou na modificação da condição de ente redistribuidor para receptor. Estas três hipóteses exigem que as relações federativas sejam de colaboração, para que o ente municipal consiga expandir a oferta com qualidade e tenha os recursos necessários para mantê-la. A última hipótese, considerando o custo aluno de creche realizado pelo CAQi, exigiria que houvesse o incremento de matrículas com investimento mais baixo do que o do atendimento das crianças de 0 a 3 anos, em especial da pré-escola e dos anos iniciais do ensino fundamental, para que o superávit das matrículas desta etapa de ensino equilibrasse o orçamento para o atendimento em creche de tempo integral.

O processo que se propôs a implementar o regime de colaboração, em Rio Branco, entre o Governo do Estado e o Município não observou, de modo adequado, o impacto das

medidas adotadas nas finanças da cidade e a repercussão dessas na oferta da educação infantil, especialmente creches que, historicamente, no país e no Estado, não foram inseridas como prioridade da agenda educacional.

Esta é uma das contradições do FUNDEB pois, ao mesmo tempo em que realiza uma redistribuição dos recursos de forma equitativa, elevando o investimento em educação de 21 municípios do Acre, a partir dos entes com maior receita, desconsidera as necessidades de expansão e de investimentos a serem realizados por estes entes, para assegurar o direito à educação.

No caso de Rio Branco, que possui aproximadamente 49% da população do Estado, e que exige que a expansão de vagas ocorra em uma etapa de escolarização que exige um maior volume de investimentos, há a necessidade de ingresso de novos recursos, para viabilizar a expansão e a manutenção destas novas matrículas, até que haja um processo de estabilização no atendimento.

Sobre os efeitos e implicações desta experiência, pode-se dizer que as ações com vistas à promoção da qualidade da aprendizagem foram as que mais repercutiram no cotidiano das escolas. A elaboração de novos documentos curriculares, que orientavam a formatação dos projetos pedagógicos das escolas, assim como o desenvolvimento de programas de formação continuada, com foco em desenvolvimento de competências profissionais, que contribuíssem para a efetivação dos objetivos propostos nos documentos curriculares e na superação das dificuldades de aprendizagem dos alunos, verificados nas avaliações externas, além da introdução de sistemas de avaliação em larga escala e programas de acompanhamento do trabalho das escolas e do professor, concorreram para que fosse produzido um ambiente de alta tensão para o exercício profissional dos professores. (DAMASCENO, 2010).

O desenvolvimento destas ações, apesar de contarem com o financiamento da SEE e fazerem parte de compromissos assumidos pelo Governo do Estado, frente ao MEC e ao BIRD, demonstrou ser a área em que os princípios da colaboração mais se fizeram presentes. Os documentos curriculares e os materiais de apoio foram construídos em conjunto pelos técnicos das duas redes, com apoio de consultoria externa. Também os programas de formação continuada foram desenvolvidos com a mesma pauta de formação, tanto para os formadores, como para os professores.

O processo de avaliação, em larga escala, findou por assumir uma centralidade da política educacional neste período. Além da Prova Brasil, instituída pelo MEC, que verificaria a aprendizagem dos alunos dos 5º e 9º anos do ensino fundamental e os da 3ª série do ensino

médio, cujos resultados comporiam o IDEB, as redes estadual e municipal introduziram sistemas de avaliação próprios.

O Município de Rio Branco iniciou, a partir do ano de 2006, o Programa de Avaliação da Aprendizagem dos Alunos – PROA, destinado aos alunos do 1º e 2º anos, com o objetivo de avaliar o processo de alfabetização em Português e Matemática. Esta metodologia foi aplicada para as escolas das duas redes e chamava para si a pretensão de assegurar que todas as crianças estivessem plenamente alfabetizadas, ao final do 3º ano do ensino fundamental.

Com a consolidação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, como indicador da qualidade da educação básica, este processo foi estendido aos alunos do 4º ano do ensino fundamental. Com isso, tinha-se um quadro com os indicadores das capacidades que os alunos dominavam e as que precisavam de uma intervenção mais cuidadosa dos professores, durante o 5º ano, para que se alcançassem os padrões satisfatórios de aprendizagem, descritos nas matrizes de referências das avaliações.

As avaliações do PROA são realizadas em três momentos, durante o ano letivo: início, meio e final. Buscava-se, com esta metodologia, construir intervenções a partir das secretarias, que pudessem corrigir as lacunas observadas na avaliação. Assim, os programas de formação continuada de coordenadores e professores eram orientados para a satisfação das capacidades identificadas como frágeis nas avaliações, resultando no alcance de uma nota mais elevada na Prova Brasil.

O Governo do Estado do Acre, em 2009, instituiu o Sistema Estadual de Avaliação da Aprendizagem Escolar – SEAPE, com o objetivo de avaliar o 3º, 5º e 9º anos do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio. O SEAPE é aplicado para todas as turmas da rede pública do Estado e de todos os Municípios. A escolha das séries indica que a SEE tinha, como foco, a melhoria dos indicadores das avaliações do MEC: Provinha Brasil, que avalia se todos os alunos estão alfabetizados, ao final do 3º ano do ensino fundamental, e da Prova Brasil, que determina o maior peso do IDEB.

Oliveira (2015) ressalta que esta centralidade, assumida pela avaliação em larga escala influencia, decisivamente, na definição dos currículos e dos processos de gestão escolar, para que as práticas escolares sejam focadas na melhoria dos resultados. Com a divulgação dos indicadores acerca da aprendizagem dos alunos, uma lógica consumista se instala na relação das famílias com as unidades de ensino, na qual os pais buscaram as escolas que obtém melhor desempenho, forçando os órgãos gestores dos sistemas a introduzirem mecanismos de intervenção, que assegurem a melhoria da qualidade de forma mais equitativa. Isso faz com

que o trabalho pedagógico centre as suas atenções na elevação de índices, em detrimento da formação integral dos alunos.

A autora afirma que a Nova Gestão Pública utiliza os processos de avaliação como instrumento de regulação da política pública.

A discussão sobre a qualidade da educação tem posto no centro das políticas educacionais a avaliação do desempenho acadêmico como único critério de verdade e mecanismo de distribuição dos bens sociais, comprometendo o direito à educação de importantes segmentos populacionais. Considerando a educação como um mecanismo de promoção de justiça social por meio da distribuição de bens culturais e das possibilidades dadas aos indivíduos de se mobilizarem socialmente, a procura pelo sistema escolar passou a ser uma constante na luta pela ampliação dos direitos sociais nos últimos dois séculos. Contudo, ao adotarem os sistemas de avaliação como parâmetro das políticas educacionais, definindo em alguns casos até mesmo a distribuição e destinação dos recursos públicos, os governos acabam por legitimar suas escolhas político-ideológicas por meio da racionalidade técnica. (OLIVEIRA, 2015, p.640).

Assim, a racionalidade administrativa ocupa a centralidade da discussão sobre o que é o direito à educação. A política educacional assume, como finalidade, a busca pela eficiência, deixando priorizar temas que contribuam para a superação das condições de desigualdade presentes na sociedade brasileira.

Em meio à busca de resultados, vai se perdendo no processo a construção histórica da educação como um bem público, um direito social e que, como tal, não pode ser regulada como mercadoria, produto ou resultado passível de mensuração entregue a especialistas em medição e números. O desenvolvimento das avaliações em larga escala guardam relação com a necessidade de melhor conhecer as diferenças e assimetrias no sistema. Elas se desenvolvem no seio das reformas dos anos 1990, sob o argumento da necessidade de produzir diagnósticos que permitissem conhecer os desequilíbrios para corrigi-los e promover maior equidade. A busca em corrigir as assimetrias na oferta educacional, centrou seu foco na gestão escolar para otimizar o emprego dos recursos públicos, em um modelo descentralizado, o que resultou em expressiva preocupação com a eficiência do sistema em um contexto de reestruturação do Estado centrado na NGP. Curiosamente a preocupação com os recursos públicos se generaliza ao passo que a atenção com o bem público parece perder cada vez mais lugar. (OLIVEIRA, 2015, p.641).

Outrossim, verifica-se que a caracterização apresentada pela autora se amolda ao que foi desenvolvido no Estado do Acre e, especialmente, em Rio Branco. A política educacional desenvolvida, nesse período, assumiu a avaliação em larga escala como algo central, impondo às escolas um projeto pedagógico que se orientasse pela racionalidade administrativa presente na gestão dos órgãos gestores e na gestão administrativa e financeira das próprias unidades de ensino.

A seguir, apresenta-se os resultados do IDEB dos anos iniciais do ensino fundamental, que foi a única etapa comum avaliada nas duas redes. A tabela 12 apresenta os resultados do IDEB, verificado no período entre 2005 a 2013.

TABELA 12: IDEB DE RIO BRANCO – REDE ESTADUAL E MUNICIPAL

ANO	IDEB ALCANÇADO		META PROJETADA		VARIÇÃO	
	ESTADO	MUNICÍPIO	ESTADO	MUNICÍPIO	ESTADO	MUNICÍPIO
2005	3,8	4,1	-	-	-	-
2007	4,1	4,4	3,9	4,2	0,2	0,2
2009	4,8	5	4,2	4,5	0,6	0,5
2011	4,9	4,8	4,6	5	0,3	-0,2
2013	5,4	5,5	4,9	5,2	0,5	0,3

Fonte: INEP/MEC

Os resultados obtidos no IDEB, no período do estudo demonstram que, ao longo do tempo, houve uma evolução gradual e constante nos índices. Verifica-se, ainda, uma sutil diminuição da distância entre as redes, o que parece indicar que a padronização dos processos de formação, apresentada nos documentos curriculares e nas pautas de formação, surtiram os efeitos desejados.

A variação positiva entre os resultados alcançados e a projeção feita pelo INEP aponta para um cenário de superação. A exceção foi a rede municipal que, em 2011, com o crescimento do número de escolas avaliadas, que saltou de 15 para 21, teve uma queda de 0,2 no índice, comparado com a edição anterior e com uma variação negativa em relação à meta projetada para este ano.

Quando se analisa os resultados das escolas, verifica-se que o desempenho destas não ocorre de modo uniforme. A tabela 13 apresenta os dados relativos ao cumprimento das metas pelas unidades de ensino das duas redes, no período de 2007 a 2013.

TABELA 13: QUANTIDADE DE ESCOLAS QUE CUMPRIRAM A META DO IDEB: ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL DE RIO BRANCO.

REDE ESTADUAL

ANO	ATINGIRAM A META	NÃO ATINGIRAM A META	TOTAL	%
2007	31	10	41	76
2009	36	5	41	88
2011	32	17	49	65
2013	35	28	63	56

REDE MUNICIPAL

2007	11	3	14	79
2009	14	1	15	93
2011	9	12	21	43
2013	11	11	22	50

Fonte: tabela produzida pelo autor a partir dos dados do INEP/MEC.

Pelos dados apresentados, podem ser observados dois movimentos: entre 2007 e 2009, quando ocorreu a terceira edição da Prova Brasil e, conseqüentemente, a produção do IDEB, conclui-se que houve uma mobilização dos órgãos, dos gestores e das escolas para a elevação dos resultados. A familiaridade com os instrumentos e o foco nas capacidades em que os alunos demonstravam baixo nível de desempenho, nas formações continuadas, possibilitou que as escolas alcançassem as metas estabelecidas; o segundo movimento é que, a partir de 2011, com o aumento do número de escolas avaliadas e a elevação das metas projetadas, o percentual de escolas que alcançaram ou superaram o que havia sido projetado diminuiu significativamente.

Esta redução decorre do fato de que as ações desenvolvidas pelas secretarias não atingiram todas as unidades de suas redes e, pela limitação da proposta de oferta, o mesmo cardápio de ações para escolas com realidades diferentes, assim como, por consequência, com necessidades específicas, que a padronização posta em prática não conseguiu enfrentar de forma adequada.

Dessa maneira, tem-se uma política de melhoria da aprendizagem limitada à busca de alcançar a elevação de indicadores, recusando a construção de propostas pedagógicas que considerassem as realidades de cada unidade de ensino e que propusessem ações de formação integral, conforme apresentado nos documentos curriculares do sistema de ensino.

A análise do processo de implementação do regime de colaboração, entre o Governo do Estado do Acre e o Município de Rio Branco, mantém a mesma lógica de relação intergovernamental, baseada na verticalidade, que a União estabelece com os demais membros

da federação. A definição das finalidades e diretrizes da política educacional são elaboradas em espaços estranhos aos da execução que é realizada pelos Estados e Municípios, que dependem dos recursos federais para o atendimento das demandas regionais e locais.

Assim, tem-se uma relação de dependência dos entes com menor capacidade de arrecadação, que dependem dos recursos externos para assegurar e financiar a expansão e a manutenção de suas políticas de atendimento educacional. Na relação entre o Governo do Acre e o Município de Rio Branco verifica-se, além desta relação de dependência, que a lógica de reforma do Estado, em execução desde 1999, utilizou o processo de regime de colaboração como um mecanismo para assegurar o alinhamento das gestões do Estado e do Município, com princípios do gerencialismo que pautou todo processo de modernização da máquina pública do Estado.

Por suposto, o regime de colaboração atende ainda ao próprio projeto de poder em desenvolvimento pela Frente Popular do Acre, pois apresenta, para a população, um discurso de que a união de forças dos governos estadual e municipal asseguraria maiores benefícios ao conjunto da sociedade. Os resultados obtidos pela educação, ao longo do período, apesar de não terem efetivado o que foi prometido nos documentos analisados, são apresentados como grandes conquistas, indicando que o caminho adotado levará a uma oferta de um atendimento educacional de alto nível. Porém, a sustentabilidade da política da melhoria da qualidade não está assegurada, em função da priorização da melhoria dos indicadores educacionais, em detrimento das discussões da função social da escola pública, que acarreta um esvaziamento do processo de formação integral dos alunos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste estudo foi o de analisar o processo de implantação do regime de colaboração entre o município de Rio Branco e o Estado do Acre, no período compreendido entre 2005 e 2012, na perspectiva de identificar os princípios e concepções que nortearam a elaboração, execução e acompanhamento das políticas educacionais, tendo em vista a constituição do sistema público de educação na cidade de Rio Branco. Buscou-se, ainda, identificar os princípios e valores que orientaram a construção e o desenvolvimento dessa política pública, assim como as medidas efetivadas e os impactos das mesmas na organização dos sistemas de educação, especialmente no que se refere à ampliação do direito à educação na cidade.

A complexidade da análise das políticas públicas em educação, especialmente no caso de ser anotada uma série de imprecisões e indefinições, como a construção do regime de colaboração, envolve uma série de fatores. Entre eles, desde a organização federal do Estado brasileiro, até a divisão de competências comuns e concorrentes entre os entes, para a oferta de direitos. Estes dois fatores, dentre outros, não permitem, nos limites deste trabalho, uma avaliação conclusiva, indicando a necessidade de novos estudos sobre o tema, com vistas a adensar análises e produzir outro patamar de investigação e de elucidação das questões que margearam este processo e lhe definiram as características gerais.

A pesquisa sobre o regime de colaboração entre o Governo do Estado do Acre e a Prefeitura Municipal de Rio Branco partiu da análise da produção acadêmica, sobre as relações intergovernamentais, para a oferta do direito à educação, ao longo da história da educação brasileira, buscando identificar as premissas e os entraves para o estabelecimento de um sistema nacional de educação, por meio da cooperação dos entes federados. Em um segundo momento, procurou-se analisar a experiência desenvolvida, no período de 2005 a 2012, na Cidade de Rio Branco, articulada às leituras de obras e de outras pesquisas que foram permitindo identificar, no processo de elaboração, os fatores que influenciaram as discussões e a produção da política. A partir do manuseio dos textos normativos e análises de relatórios de gestão do Governo do Estado do Acre e da Prefeitura Municipal de Rio Branco, foi possível compreender a oscilação pela qual a proposta de regime de colaboração passou, tendo que se moldar conforme as mudanças na conjuntura política nacional, regional e local.

No geral, o movimento realizado neste estudo pretendeu contextualizar o processo de elaboração e implementação do regime de colaboração entre o município de Rio Branco e

Estado, no período de 2005 a 2012. Foram identificados e analisados os princípios e concepções que orientaram as diretrizes e ações desenvolvidas, assim como a influência da política de financiamento da educação pública, a partir dos fundos contábeis, no processo de implementação do regime de colaboração, com vistas a mensuração e interpretação dos resultados do regime de colaboração, tendo em vista suas consequências e implicações, de modo a que fosse assegurado o direito à educação na cidade, aspecto este combinado com a análise sobre a forma como as relações intergovernamentais foram se configurando entre os entes federados participantes da iniciativa.

Os materiais de pesquisa utilizados foram os atos normativos, quais sejam, o convênio celebrado entre o Governo do Estado e a Prefeitura de Rio Branco, os dados estatísticos disponíveis no site do INEP, os relatórios de gestão dos governos estadual e municipal, que apresentam as ações e resultados alcançados no período. Foram, ainda, analisados os planejamentos estratégicos das gestões e dos projetos firmados com o MEC e o Banco Mundial, os quais definiram as finalidades e diretrizes para a elaboração das estratégias da política educacional adotada pelo Estado e o Município e que permitiram a captação de recursos externos para o financiamento da política educacional.

Isso posto, pode-se dizer que a análise do processo de implementação do regime de colaboração, em Rio Branco, revela a dificuldade de se estabelecer relações intergovernamentais que prezem pelos princípios do federalismo cooperativo adotado pela Constituição Federal de 1988, que estabeleceu competências comuns e concorrentes entre os entes, impondo forma de compartilhamento de responsabilidades e de condições básicas para que sejam assegurados os direitos consignados no texto constitucional.

A ausência de uma regulamentação federal do regime de colaboração possibilita a construção de arranjos federativos para a oferta do direito à educação, que podem variar de relações intergovernamentais que considerem, ao mesmo tempo, as diretrizes nacionais, conforme é apontado pela Constituição Federal, e as peculiaridades regionais e locais, resultando numa horizontalidade em que são respeitadas a autonomia dos entes, assim como em uma descentralização da política pública educacional, resultante de uma pactuação nacional. Este formato permite que as ações governamentais perpassem os governos, ganhando estabilidade e condições de implementação, que vão além da boa vontade dos gestores de plantão.

De modo análogo, pode produzir formatos de colaboração que tenham, na relação de dependência, um dos seus pilares. As diretrizes e orientações são definidas nas esferas de poder que detém maior capacidade técnica e possibilidades de financiamento, sendo que há um

processo de descentralização das políticas públicas para os entes que não possuam quadros técnicos que deem conta da formulação das estratégias adequadas às suas peculiaridades e nem as condições de financiamento, que assegurem o acesso com qualidade à educação, tornando-se necessária a submissão às diretrizes de quem elabora e financia as políticas.

O regime de colaboração é apontado na Constituição Federal e na LDBEN como o instrumento jurídico adequado para que a União, os Estados, Distrito Federal e os Municípios organizem os seus sistemas de ensino, que podem ser exclusivos ou compartilhados. Porém, a discussão, no campo legislativo, sobre os formatos de constituição, não foi priorizada, resultando na indefinição, tanto dos princípios, como dos mecanismos que viabilizem as formas de colaboração e construção do Sistema Nacional de Educação, bem como dos modelos de organização dos sistemas de educação nos Estados e Municípios.

As medidas adotadas na educação brasileira, implementadas a partir da década de 90 do século passado, tiveram um alto impacto na organização da educação brasileira, ao ponto de forçarem os entes públicos a buscarem mecanismos que mantivessem o equilíbrio entre os orçamentos destinados à política educacional e às reivindicações de acesso a uma educação de qualidade. Entre estas medidas, destacam-se os fundos de financiamento, FUNDEF (1996) e FUNDEB (2006), o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE e o Plano de Ações Articuladas – PAR (2007), que modificaram a forma de distribuição dos recursos vinculados à educação e buscaram implementar novos padrões para o financiamento da assistência técnica e financeira da União.

Ao adotar um padrão de referência (valor-aluno), como critério de distribuição dos recursos, combinado com o número de matrículas de cada rede, os fundos contábeis produziram uma redistribuição mais equitativa dentro dos Estados. No FUNDEB, com a utilização de fatores de ponderação, por etapas de ensino, há uma tentativa de produzir condições para um financiamento que atenda às necessidades de uma oferta de maior qualidade.

Porém, sem o ingresso de recursos novos, a redistribuição dá-se em cima do que é disponível e não do que é necessário para se atingir um padrão de atendimento de qualidade. Deste modo, o exercício da função redistributiva da União se faz premente, para garantir a redução das desigualdades na oferta da educação, assegurando o financiamento da educação, de modo a atender os requisitos de uma educação de qualidade, e não apenas a redistribuição dos recursos disponíveis.

A exigência de um regime de colaboração entre os entes federados faz-se necessária no panorama educacional brasileiro, pois o atendimento educacional ocorre, no caso da educação básica, nas escolas das redes estadual e municipais de ensino, que possuem padrões

de qualidade diferentes, com planos de valorização profissional distintos, propostas pedagógicas díspares, mantendo um atendimento desigual dentro do mesmo Estado e na mesma cidade, dissipando os efeitos da redistribuição dos recursos. Assim, é necessário a produção de mecanismos que favoreçam a implementação do federalismo cooperativo, para que os entes possam prover as políticas públicas, de modo a que consigam superar a histórica desigualdade no acesso aos direitos e exercício da cidadania.

O Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE teve, como um dos seus eixos, a regulamentação do regime de colaboração, com a definição de diretrizes e metas nacionais a serem alcançadas por todos os entes que realizassem a adesão ao Compromisso Todos pela Educação. Porém, a forma como foi desenvolvido, acabou por manter a lógica de subordinação dos entes subnacionais à União, que é quem detém a maior capacidade de arrecadação e que, por força constitucional, deveria exercer a função redistributiva e supletiva para alcançar padrões nacionais de qualidade.

A estratégia adotada, apesar do discurso de ampliação da democracia e respeito à autonomia dos entes federados, resultou em um processo de indução das políticas nacionais, nos Estados e Municípios, revelando a dificuldade de que fossem mantidas relações intergovernamentais, baseadas na cooperação. A descentralização de ações, elaboradas em outras instâncias de poder, desnuda a passividade e a dependência dos entes subnacionais ao poder central, em virtude da concentração de recursos no Governo Federal, fazendo com que os entes que não possuam capacidade de investimentos e consintam na adoção de políticas e intencionalidades elaboradas em outra esfera de poder. Esta mesma relação acaba por se repetir entre os Governos dos estados e dos Municípios.

Deve ser ressaltado que a institucionalização da política de fundos contábeis, para redistribuição dos recursos da educação, deu-se em um contexto de reforma do Estado brasileiro que teve, dentre os seus motes, a crítica de que o problema da gestão das políticas públicas não era a escassez de recursos e sim da má gestão, a qual deveria ser combatida pela introdução de métodos e técnica de gestão utilizados na iniciativa privada que se, incorporados na prática administrativa do poder público, resultaria em uma melhora na eficiência, eficácia e efetividade dos programas e ações desenvolvidos pelo Estado.

À vista disso, na década de 90 e no início deste século, tem-se uma matriz de reformas do Estado que, com um aperfeiçoamento do modo de execução decorrente das opções das forças políticas presentes no exercício do poder, durante as duas últimas décadas, manteve a lógica de modernização da gestão pública, introduzindo políticas e programas que acabam por homogeneizar a execução da oferta da educação, desconsiderando a diversidade regional e local

fragilizando, dessa forma, a autonomia dos entes federados. Assim, fica caracterizada a relação de subordinação dos entes com menor capacidade financeira aos que possuam recursos necessários para realização de investimentos.

As duas políticas abordadas, apesar das limitações decorrentes do contexto de sua produção, relacionadas à reestruturação do sistema capitalista possuindo, ainda, a restrição ao acesso de direitos fundamentais como uma de suas características, apresentavam possibilidades para que os governos produzissem dispositivos que permitissem o avanço de conquistas sociais.

Nesse sentido, tem-se o cenário em que o Governo do Estado do Acre, buscou desenvolver formatos de colaboração com os municípios que permitissem a ampliação do direito à educação, em toda extensão do território acreano. Fortemente influenciado por uma lógica gerencial da gestão, desenvolveu um conjunto de políticas que resultassem na ampliação do acesso à escola, na melhoria das condições de trabalho e de estudos dos profissionais da educação, assim como no alcance de um patamar de qualidade adequado às séries e etapas de ensino estudadas.

Todavia, esta lógica de gestão da educação, para se efetivar plenamente, necessitava ser realizada de forma conjunta, com as redes municipais de ensino. Assim, a produção da Lei 1694/2005 explicitou, de forma clara, em sua ementa e no texto normativo, a intenção de instituir um Sistema Público de educação, a partir da regulamentação do regime de colaboração, conforme o estabelecido na legislação vigente.

Ocorre que o processo de elaboração desta lei foi influenciado por todo o contexto de reformas do Estado em execução que, no caso do Acre, foi adotado como mecanismo de reestruturação da máquina pública estadual, como forma de se retomar a credibilidade do governo, com vistas a possibilitar o acesso aos recursos federais. Foi, ainda, influenciada pelo contexto político local, no qual o governo estadual e o do Município de Rio Branco, comandados, de forma simultânea, pelas mesmas forças políticas, permitissem que fosse adotada, por ambos os entes, a mesma agenda de reformas nas duas redes de ensino, produzindo resultados que contribuiriam para a melhoria do acesso à educação na cidade. O sucesso das gestões permitiria, evidentemente, a construção de discursos políticos favoráveis à manutenção do poder dos partidos presentes no comando dos entes.

Destarte, os instrumentos jurídicos que viabilizariam a constituição do Sistema Público de Educação, nos moldes discutidos no capítulo 1, não foram produzidos pelo Estado e o Município, conforme delegado pela legislação. Assim, não foram estabelecidos os pressupostos para a definição das finalidades e os princípios da educação, os critérios para a divisão de responsabilidades pela oferta educacional, a forma como se estabeleceria a gestão do sistema,

com o respectivo aporte de recursos necessários para a efetivação das medidas que assegurariam o alcance dos objetivos previstos na legislação.

Da mesma forma, não se configurou uma sistemática de avaliação e repactuação das medidas a serem implementadas, de modo que houvesse a correção dos rumos da política educacional na cidade. As lacunas citadas, se preenchidas, indicariam que a relação intergovernamental entre os dois entes teria institucionalizado a cooperação como pilar da produção e da execução das políticas educacionais.

O federalismo cooperativo se estabeleceria de forma plena, de modo que as ações relativas à educação se efetivariam, com uma menor influência da mudança dos humores dos gestores, permitindo uma maior estabilidade, operacionalidade e coerência ao planejamento educacional. O exercício das competências constitucionais, para a oferta do direito à educação, por parte dos entes, ocorreria em um ambiente de interdependência permitindo, dentro destes limites, o respeito a autonomia das partes.

Ao não estabelecer a regulamentação dos mecanismos necessários para a efetivação do Sistema Público de Educação, em Rio Branco, o regime de colaboração teve de utilizar instrumentos que, por sua natureza, limitavam as ações dos governos a períodos determinados e ações restritas ao mero repasse de recursos. Convênios e termos de compromissos foram os principais instrumentos que viabilizaram a execução de ações pactuadas.

Ao adotar esta metodologia, para a execução das políticas públicas, os entes reforçaram o modelo de relação intergovernamental em vigência no país, de se ter o processo de definições e diretrizes da política centralizado e a execução das ações descentralizadas por entes que não participaram, de forma ativa, da concepção da política pública.

Assim, a gestão sistêmica das redes de ensino não ocorreu. A política educacional adotada na cidade foi orientada por acordos estanques, que tiveram os planos de governos das gestões como ponto de partida. Esta lógica de produção das políticas públicas para a educação assume um caráter de coordenação federativa, na qual o Estado, que possui a maior capacidade de arrecadação e acesso a financiamentos externos, propõe ao Município a adoção de políticas e programas, para o alcance de resultados pontuais que, embora fossem importantes para assegurar o acesso ao direito a uma educação de qualidade, não efetivariam um sistema público de educação na cidade, a partir das duas redes de ensino.

Esta lógica é contraditória ao discurso apresentado nos documentos oficiais e nos planos de governo pois, por esse argumento, a construção de uma gestão sistêmica proporcionaria um enfrentamento às desigualdades por meio da oferta do direito à educação na cidade, com a produção de ações que desembocavam em um padrão de atendimento similar nas

escolas, independente da rede à qual estivesse vinculada. O compartilhamento das responsabilidades e a criação das condições para operacionalizá-las dar-se-ia a partir de um processo em que a autonomia de cada ente fosse observada, tendo o compromisso com o acesso ao direito à educação de qualidade, como eixo estruturante das políticas públicas desenvolvidas na cidade.

Quanto a análise dos princípios e valores presentes no processo de construção do regime de colaboração, percebe-se a presença do gerencialismo, caracterizado pela adoção de políticas de descentralização administrativa e de recursos financeiros, com definição centralizada dos objetivos e metas da política educacional. Assim, o município de Rio Branco, ao implementar processos de colaboração com o Estado, assumiu o compromisso, junto às suas escolas, da mesma lógica de gestão adotada na rede estadual.

No mesmo sentido, verificou-se uma tendência ao relacionamento vertical entre os entes, reproduzindo a lógica presente ao longo da história republicana no Brasil: o ente com maior capacidade financeira acaba por impor uma lógica de funcionamento aos entes com menor capacidade. Assim, tem-se uma dificuldade para implementação do federalismo cooperativo, o qual pressupõe que o desenvolvimento da ação entre os entes seja pautado por um relacionamento horizontal, que possibilite a definição das metas e estratégias, de modo comum, e a divisão de responsabilidades, conforme a capacidade financeira e técnica dos órgãos envolvidos.

No desenvolvimento do processo de implementação do regime de colaboração, ficou evidenciada a fragilidade do financiamento da educação pública brasileira e como o formato adotado no país se torna um fator de comprometimento do acesso pleno ao direito à educação. No caso do município de Rio Branco, verificou-se que não houve o ingresso de novos recursos para o financiamento da expansão de vagas, principalmente de educação infantil. Deste modo, percebeu-se a ampliação de vagas de creche, o que exige um investimento alto, sem a correspondente entrada que, por sua vez, tem o seu valor de financiamento bem abaixo das necessidades para uma oferta com qualidade. Portanto, fica demonstrado que o regime de colaboração não pode ficar restrito apenas ao compartilhamento de responsabilidades, mas deve construir as condições para que os entes possam assumi-las, de forma que o atendimento obedeça a padrões de qualidade.

Quanto a influência da política de financiamento adotada no país, a partir da lógica dos fundos contábeis, constatou-se que houve, no Estado, um processo de redistribuição de recursos, verificado no município de Rio Branco, juntamente com o governo estadual, no qual os entes redistribuidores de recursos contribuíram ao favorecimento da elevação do valor-aluno

de referência para o Estado, em relação aos demais municípios do Acre. Nesta lógica, recursos que deveriam ser investidos na rede estadual e no sistema municipal da capital, foram repassados para assegurar que os alunos das demais redes de ensino contassem com um financiamento mais equitativo na educação.

No que concerne ao regime de colaboração, verificou-se que a ausência da regulamentação impediu que se discutissem formas que assegurassem, ao município de Rio Branco, condições de assumir a responsabilidade pelos anos iniciais do ensino fundamental na cidade, com a municipalização das escolas de 1º ao 5º ano, conforme estava previsto no convênio 026/2006.

A passagem de matrículas da rede estadual para a municipal implicaria, necessariamente, em perda de receitas para o tesouro estadual que ficaria, ainda, responsável pelas despesas com pessoal docente e administrativo atuantes nas escolas a serem municipalizadas. O processo de regulamentação seria uma oportunidade de viabilização de mecanismos de compensação e de ajustes que impedissem ou amenizassem o impacto de transferência de receitas nas finanças do Estado do Acre.

Outra questão pendente, que sofre influência do processo de financiamento, observada por meio deste trabalho, foi a distribuição das responsabilidades na oferta da educação básica. Os valores de referência adotados no FUNDEB, especialmente para os alunos matriculados em creche, estão muito abaixo do que seria necessário para atender aos padrões adotados em Rio Branco, conforme tivemos oportunidade de demonstrar na análise. Fato é que a expansão de matrículas, para a população de 0 a 3 anos, fica comprometida, pois o município deve carrear recursos, além do FUNDEB, para assegurar o alcance dos padrões básicos de atendimento.

No processo de constituição do regime de colaboração, essas questões não foram discutidas, impondo ao município uma responsabilidade sem a devida correspondência de condições para ofertá-la. Assim, a distribuição de competências, embora baseada na legislação vigente, foi compreendida a partir de uma visão minimalista, que parte da compreensão de que os encargos pela oferta do direito à educação devem obedecer ao que é definido na lei. Não se pautou este processo de distribuição de competências por uma visão mais ampla, de que a responsabilidade pela oferta deste direito é do Estado brasileiro.

Destarte, uma das questões verificadas é que há necessidade da presença da União, neste processo de constituição de regime de colaboração. Mesmo no caso do Estado do Acre, que possui um valor de referência no FUNDEB acima da média nacional, deve ser considerada a necessidade de ampliação de recursos, especialmente para as matrículas das etapas em que os valores de referência fiquem abaixo dos custos reais.

Quanto a mensuração dos resultados analisados, verifica-se um conjunto de iniciativas importantes, desenvolvidas em Rio Branco, pelos governos do Estado e do Município, que impactaram, diretamente, na organização dos sistemas de ensino e no acesso ao direito à educação, mas que, pelas condições de produção, estão condicionadas à manutenção dos projetos políticos que estão à frente das gestões.

Assim, tem-se uma visão limitada do direito à educação. O compartilhamento das responsabilidades, pela oferta das etapas de escolarização, por exemplo, não considerou o dever do Estado como provedor do acesso à escolarização obrigatória. Os resultados apresentados, neste estudo, apontam que cada ente ficou responsável pelos segmentos que a legislação vigente lhes impunha, porém isto não produziu ações que conduzissem à universalização do ensino fundamental ou à expansão da educação infantil, de modo a atender às populações residentes em áreas de maior vulnerabilidade social.

No caso da educação infantil, em Rio Branco, há um processo de desresponsabilização do Estado para com o direito à educação com as crianças menores de 5 anos. Apesar do esforço realizado nos primeiros anos do processo de colaboração, em assegurar a manutenção dos profissionais da rede estadual nas escolas de educação infantil municipalizadas, o que contribuiu, decisivamente, para que a municipalização ocorresse sem maiores transtornos e interrupções dos projetos pedagógicos desenvolvidos nestas unidades de ensino, a atuação do Governo do Estado, para esta etapa, desapareceu. Dessa forma, tem-se um cenário em que a responsabilidade pela oferta da educação infantil, tanto em pré-escola como em creches, é atribuição exclusiva do Município. Este entendimento é claramente contraditório com a legislação, que prevê uma distribuição de responsabilidades prioritárias e não exclusivas entre os entes.

Portanto, a legislação vigente não veda a participação de um dos entes na construção das condições para a ampliação da oferta de vagas de um segmento, cuja prioridade de atendimento esteja designada a outro. Assim, temos um quadro em que não se produziu, no período de estudo (2005-2012), a universalização do ensino fundamental, e no qual a expansão da educação infantil ficou restrita ao Município. Este quadro é emblemático da política educacional em Rio Branco.

Esta etapa de ensino é que possui a menor taxa de cobertura, por conseguinte, a que possui maior pressão da população para o acesso a vagas, mas que está sob a responsabilidade

de um ente que não possui as condições financeiras para assegurar a expansão e nem a sustentabilidade de uma política que prima por padrões básicos de atendimento.

O quadro de evolução da distribuição de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB apontam no sentido de não haver recursos necessários para que o Município de Rio Branco consiga expandir a rede de creches e universalizar o atendimento para as crianças de 4 e 5 anos. Neste sentido, o regime de colaboração, por não ter construído instrumentos que o regulamentassem, apresentou uma limitação para o seu funcionamento ao, não indicar formas de uma atuação supletiva por parte do Estado do Acre, de modo a apoiar o Município na oferta da educação infantil.

Esta situação é agravada pelo não cumprimento das funções supletivas e redistributivas que são atribuídas à União. O estabelecimento de parcerias para a construção de escolas e creches, sem assegurar a sustentabilidade da política, com a definição de financiamento que assegure um padrão básico de qualidade, faz recair, sobre o ente de menor capacidade financeira, uma responsabilidade de alta complexidade, comprometendo a continuidade e a qualidade da oferta do acesso à pré-escola e a creches.

Ficou evidenciado que o regime de colaboração entre o Governo do Estado do Acre e o Município de Rio Branco teve, na implementação da política de melhoria da qualidade do ensino, um de seus pontos fortes. A produção de documentos curriculares, o desenvolvimento de programas de formação continuada e de materiais de apoio aos professores, contribuiu para que fosse verificada, nas avaliações externas, a elevação dos padrões de qualidade da aprendizagem.

A formação continuada, desenvolvida no interior das escolas, com o fortalecimento da figura do coordenador pedagógico, permitiu o desenvolvimento de competências profissionais necessárias para a construção de propostas pedagógicas, que dialogassem com as necessidades de aprendizagem dos alunos, diminuindo o número daqueles que saem das escolas sem um aprendizado adequado à série que frequentam, conforme demonstrado nos resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB.

Contudo, o desbalanceamento na utilização das avaliações externas, com a profusão de instrumentos, evidenciou a contradição da proposta pedagógica dos sistemas, que propugnavam o direito de aprender a todos os /alunos, mas que, ao priorizar o alcance dos resultados nessas avaliações, acabou por reduzir a grandeza e a justeza dos princípios elencados nos documentos dos sistemas de ensino.

A política de regime de colaboração entre os entes, conforme demonstrado no capítulo 3, proporcionou a adoção de princípios e políticas que tinham, no gerencialismo, um de seus pilares. Assim, a gestão do sistema e das escolas foi, profundamente, marcada pela ênfase nos procedimentos de descentralização administrativa e financeira, com o discurso de ampliação da autonomia e da transparência, mas que se configurou como um processo de responsabilização dos gestores, tanto do sistema, como das escolas, assim como do corpo docente, que acabam sendo pressionados a alcançar níveis de desempenho, especialmente nas avaliações externas.

Ao concluir este trabalho, verifica-se a necessidade de ampliação de estudos sobre o regime de colaboração para além, apenas, desta análise em relação ao município de Rio Branco. Há a necessidade de se verificar, mais detalhadamente, o modo como ocorrem as relações federativas entre a União, o Estado do Acre e os demais municípios. É necessário pesquisar sobre a forma de organização adotada para a efetivação dessas relações, assim como o financiamento da política pública de educação, em cada localidade, em meio as suas peculiaridades, e ainda se o direito à educação está sendo assegurado de forma plena.

Para finalizar, destaca-se que a efetivação plena do direito à educação pressupõe a constituição de relações intergovernamentais que assegurem a autonomia e a interdependência entre os entes federados, de modo que haja uma repartição de responsabilidades, com uma adequada distribuição de recursos que possibilitem a sustentabilidade de um atendimento de qualidade.

Um bom começo para o exercício dessas relações seria tomar como ponto de partida os Planos Nacional Estadual e Municipal de educação, que apresentam diretrizes e metas que, uma vez alinhadas corretamente, permitirá uma repartição de responsabilidades que assegurem o respeito à autonomia dos entes, incluídos os recursos necessários para o cumprimento dos compromissos assumidos para a década, superando os interesses e projetos políticos de poder. O federalismo cooperativo seria efetivado, ao se assegurar as condições para que a instância federativa indicada assumisse, de forma adequada, sua responsabilidade, superando as disputas e conflitos dos jogos de poder.

REFERENCIAS:

ALVES, Gustavo Biasoli. **Discurso e reforma do Estado no Governo Collor**. 322 f. Dissertação (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

ARAÚJO, Gilda Cardoso. **Município, federação e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil**. (Tese de doutorado em educação) Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

ARAÚJO, Gilda Cardoso. Direito à Educação Básica: a Cooperação entre os Entes Federados. Retratos da Escola, v. 4, p. 231-244, 2010.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento**. In: Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Organizado por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana. – Brasília: UNESCO, 2010.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Barões da República**. Lua Nova. Revista de Cultura e Política, São Paulo, n.33, p. 165-183, 1994.

ACRE, **Constituição do Estado do Acre**. 1989. Disponível em: http://www.al.ac.leg.br/?page_id=1192. Acesso em: 15 de abril de 2017.

_____. **Lei nº 20/2000**. Aumenta o investimento anual com Educação de 25% para 30%. Modifica o Art. 197 da Constituição do Estado do Acre, 2000. **SINPLAC**. Disponível em: http://sinplac.dominiotemporario.com/doc/Lei_Naluh.pdf. Acesso em: 15 de abril de 2017.

_____. **Lei nº 1.569 de 23 de julho de 2004**. Institui o Programa de Autonomia Financeira das Escolas Públicas Estaduais, no âmbito da Secretaria de Estado de Educação – SEE, e determina outras providências. **Assembleia Legislativa do Estado do Acre**. Rio Branco, 2004.

_____. **Lei nº 1.694 de 21 de dezembro de 2005**. Institui o Sistema Público da Educação Básica do Estado do Acre, face às diretrizes da Educação Nacional e demais instrumentos legais, relativos ao regime de colaboração entre as redes de ensino do Estado e Municípios.

_____. **Lei 1.162, de 27 de outubro de 1995**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 1996-1999, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.aleac.ac.gov.br>>. Acesso em 15/04/2017.

_____. **Lei n. 1.307, de 24 de dezembro de 1999**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2000-2003 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.aleac.ac.gov.br>>. Acesso em 15/04/2017.

ACRE. **Lei nº 1.972 de 27 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2008-2011 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.aleac.ac.gov.br>>. Acesso em 15/04/2017.

_____. **Lei n. 1.162, de 27 de outubro de 1995**. Dispõe sobre o plano plurianual para o quadriênio 1996-1999, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.aleac.ac.gov.br>>. Acesso em 15/04/2017.

_____. **Lei 1.005, de 14 de novembro de 1991**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 1992-1995 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.aleac.ac.gov.br>>. Acesso em 15/04/2017.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento (Seplan). **Programa de Inclusão Social e Desenvolvimento Econômico Sustentável do Estado do Acre (Proacre)**: Carta Consulta à Comissão de Financiamentos Externos (Cofiex). Rio Branco, Seplan, 2007b.

AZEVEDO, Fernando de; et al. **Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova**. in: Revista Brasileira de História da Educação. Nº especial (p. 188 – 204). Campinas: HISTEDBR, 2006.

ALMEIDA JÚNIOR. Arnóbio Marques. **O planejamento estratégico e a reforma educacional no Acre**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.

ALTMANN, Helena. **Influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro**. Educação e Pesquisa, São Paulo, v.28, n.1, p. 77-89, jan./jun. 2002

ANDRADE, Edson Francisco. **Regime de Colaboração no financiamento da Educação Básica no Brasil: a experiência dos fundos contábeis em foco**. Educação, Santa Maria. v. 38. n. 2. p. 389-402 maio/ago. 2013.

_____. **Sistemas municipais de educação: impactos na gestão educacional no âmbito do poder local**. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

BARRETTO, Elba Siqueira de Sá. **Perspectivas teóricas e metodológicas da pesquisa em política educacional na atualidade**. Texto baseado em exposição realizada em mesa redonda do mesmo título, que teve lugar no Seminário de Avaliação do PDE-Educação Básica e Intercâmbio de Pesquisa Científica. MEC/Anped: Brasília, 3 a 5 de setembro de 2008.

BASSI, M. E; VERÇOSA, P. S. **O Financiamento da Educação Básica no Estado do Acre: um estudo da vinculação de receitas**. In: III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação – FINEDUCA. Políticas Públicas de Financiamento da Educação: desafios e perspectivas nos planos educacionais. Gramado/RS, 2015.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937.**

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946.**

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967.**

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 17 de outubro de 1969.**

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.**

_____. **Emenda Constitucional nº 24, de 01 de dezembro de 1983** (estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino).

_____. **Lei 15 de outubro de 1827.** (Manda criar escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império.). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-15-10-1827.htm

_____. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961.** Fixa as diretrizes e bases da educação nacional.

_____. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971.** Fixa as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus e dá outras providências.

_____. **Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de junho de 2007.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>.

_____. **Lei nº 9.424, de 20 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. :< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424.htm>.

_____. **Lei nº 11.424, de 20 de dezembro de 2006.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências.:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm>.

BRASIL. Decreto nº 7, de 20 de Novembro de 1889. (**Dissolve e extingue as assembléas provinciales e fixa provisoriamente as atribuições dos governadores dos Estados.**). Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-7-20-novembro-1889-517662-publicacaooriginal-1-pe.html>

_____. Ministério da Educação. **Balanco do primeiro ano do FUNDEF.** Brasília, 1999.

CAMINI, Lucia. Gestão Educacional e a relação entre Entes Federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. 294f. Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

CARVALHO, Laerte Ramos. **As diretrizes e bases: breve história.** In: BARROS, Roque Spencer. **Diretrizes e bases da educação nacional.** São Paulo: Pioneira, 1960.

CARVALHO, Marta Maria Chagas. **Reformas da Instrução Pública.** In: 500 anos de educação no Brasil. 5ª ed. Belo Horizonte: Autentica, 2016.

CARVALHO, Fabricio Aarão Freire. Financiamento da educação: do FUNDEF ao FUNDEB - repercussões da política de fundos na valorização docente na rede estadual de ensino do Pará. Tese (Doutorado. Programa de pós-graduação em Educação. Área de concentração: Estado, sociedade e educação). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

CASTANHA, André Paulo. **O Ato Adicional de 1834 na história da educação brasileira.** Revista Brasileira de História da Educação nº 11 jan./jun. 2006.

CAVALIERE, Ana Maria. **Entre o pioneirismo e o impasse: a reforma paulista de 1920.** Educação e Pesquisa, São Paulo, v.29, n.1, p. 27-44, jan./jun. 2003

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Estado e políticas de financiamento em educação.** Educação e Sociedade, v. 28, p. 831-856, 2007.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Os sentidos da Constituição.** Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v. 29, p. 195-206, 2013.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença.** Cadernos de Pesquisa, n. 116, julho/ 2002.

_____. **A educação básica no Brasil.** Educação e Sociedade, Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 168-2002.

CUNHA, L. A. **O Legado da ditadura para a educação brasileira.** Educação & Sociedade (Impresso), v. 35, p. 357-377, 2014.

CUNHA, L. A. **O desenvolvimento meandroso da educação brasileira entre o estado e o mercado.** Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 809-829, out. 2007

_____. **A. Educação e desenvolvimento social no Brasil.** Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1991.

CRUZ, Rosana Evangelista. Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque. Tese (Doutorado. Programa de pós-graduação em Educação. Área de concentração: Estado, sociedade e educação). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

DAMASCENO, Ednacíli Abreu. SANTOS Lucíola Licínio de Castro Paixão. **A reforma educacional do Acre: um modelo híbrido.** Cadernos Cenpec | São Paulo | v.1 | n.1 | p. 167-196 | dez. 2011

_____. **O trabalho docente no movimento de Reformas Educacionais no Estado do Acre.** Tese (Doutorado em Educação: conhecimento e inclusão social). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

FARIA FILHO, Luciano Mendes. **Instrução elementar no século XIX.** In: 500 anos de educação no Brasil. 5ª ed. Belo Horizonte: Autentica, 2016.

FERREIRA, Amarílio; BITTAR, Marisa. **Educação e ideologia tecnocrática na ditadura militar.** Cad. Cedes, Campinas, vol. 28, n. 76, p. 333-355, set./dez. 2008.

FARENZENA, Nalú. **Avaliação da implementação e impacto do Fundef: consensos de pesquisa em múltiplas latitudes.** Portal ANPED Sul, 2002. Mesa n.º 44 - eixo temático 3 – Gestão e políticas educacionais.

FARENZENA, Nalú. **Financiamento da educação e responsabilidades federativas: 25 anos de agenda constituinte.** Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v. 29, p. 263-281, 2013.

GERMANO, José Wellington. **Estado Militar e educação no Brasil.** 2ªed. São Paulo:Cortez,1994.

HORTA, José Silvério Baia. **Direito à educação e obrigatoriedade escolar.** Caderno de Pesquisa nº 104,1998.

KANG, Thomas H. **Descentralização e Financiamento da Educação Brasileira: Uma Análise Comparativa, 1930-1964**. Revista Estudos Econômicos, Vol. 41, Nº 3 - Jul.-Set. 2011.

LUCE, Maria Beatriz; FARENZENA, Nalu. O regime de colaboração intergovernamental. Em questão, São Paulo, Observatório da educação – Ação Educativa, nº 4, p. 9-13, 2007.

MAINARDES, Jefferson. **Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais**. Educ. Soc., Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MARTINS, Paulo de Sena. **O financiamento da educação básica como política pública**. RBPAAE – v.26, n.3, p. 497-514, set./dez. 2010

_____. **O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para equidade, a autonomia e o equilíbrio entre os entes federados**. Tese (Doutorado em educação: políticas públicas e gestão da educação). Universidade de Brasília, Brasília 2009.

MELO, L. de F. **Reformas educacionais e gestão democrática no estado do Acre: repercussões no trabalho do núcleo gestor da escola**. Tese (Doutorado em educação: conhecimento e inclusão social). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

MORAIS, Jean Mauro de Abreu. **A regulação do trabalho escolar no contexto das reformas educacionais no estado do Acre**. 121 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Acre, Rio Branco, 2016.

NOGUEIRA, Rivanda dos Santos. **Avaliação em larga escala como regulação: o caso do Sistema Estadual de Avaliação da Aprendizagem Escolar – SEAPE/Acre**. 2015, 261 p. Tese de Doutorado. UFPR.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Educação Básica: gestão do trabalho e da pobreza**. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. **Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação**. Educação e sociedade, v. 36, p. 625-646, 2015.

PINTO, J.M.R. **O Golpe de 1964 e o financiamento: ditaduras não gostam de educação**. RBPAAE - v. 30, n. 2, p. 287-301, mai./ago. 2014.

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo in: Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Organizado por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana. – Brasília: UNESCO, 2010.

RIO BRANCO. **Plano Decenal de Educação**. Rio Branco, 1993.

RIO BRANCO. **Lei nº 2.116 de 29 de junho de 2015. (Aprova o Plano Municipal de Educação para o decênio 2015 - 2025 e dá outras providências)**. Disponível em: <http://portalcgm.riobranco.ac.gov.br/lai/wp-content/uploads/2012/05/LEI-N%C2%BA-2.116-de-29-de-junho-de-2015-Plano-Municipal-de-Educa%C3%A7%C3%A3o-2015-2025.pdf>

_____. **Plano de gestão por programas**. SEPLAN, 2005.

SAVIANI, Demerval. **A educação na Constituição Federal de 1988: avanços no texto e sua neutralização no contexto dos 25 anos de vigência**. RBPAE - v. 29, n.2, p. 207-221, mai/ago. 2013.

SAVIANI, Demerval. **Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação**. Revista Brasileira de Educação v. 15 n. 44, mai/ago. 2010

SAVIANI, Demerval. **Política educacional brasileira: limites e perspectivas**. Revista de Educação PUC-Campinas, Campinas, n. 24, p. 7-16, junho 2008a.

SAVIANI, Demerval. **O legado educacional do regime militar**. cad. Cedes, Campinas, vol. 28, n. 76, p. 291-312, set./dez. 2008b.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional**. 37ª ed. São Paulo: Malheiros editores, 2013.

VERÇOSA, Pelegrino Santos. **Remuneração do magistério estadual da educação básica do acre: implicações da política de fundos, do PSPN e de alterações na legislação local**. Tese (Doutorado em políticas educacionais). Universidade Federal do Paraná, 2016.

VERÇOSA, Pelegrino Santos. **A gestão escolar no município de rio branco: construindo os marcos normativos no contexto da municipalização do ensino e do regime de colaboração**. 2014.

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Eloisa Maia. **Construindo uma história de colaboração na educação: a experiência do Ceará**. Educ. Soc., Campinas, v. 34, n. 125, p. 1075-1093, out. Dez. 2013.

XAVIER, Libânia. **O Brasil como laboratório, educação e ciências sociais no projeto do centro brasileiro de pesquisas educacionais**. Bragança Paulista: EDUSF, 1999.

_____. **A educação no debate intelectual dos anos 50/60**. Congresso da Sociedade Brasileira de História da Educação, I, 2000. Rio de Janeiro.