



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ACRE
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO**



ANTONIA TAINÁ PIRES DA SILVA MEIRELES

**PLANEJAMENTO EDUCACIONAL COMO POLÍTICA DE ESTADO:
UM ESTUDO DO PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO ACRE (2015-2024) E A
META DA GESTÃO DEMOCRÁTICA**

RIO BRANCO – ACRE

2025

ANTONIA TAINÁ PIRES DA SILVA MEIRELES

**PLANEJAMENTO EDUCACIONAL COMO POLÍTICA DE ESTADO: UM ESTUDO
DO PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO ACRE (2015-2024) E A META DA
GESTÃO DEMOCRÁTICA**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação (PPGE), da Universidade Federal do Acre (UFAC), como requisito para obtenção do título de mestra em Educação, na linha de pesquisa Estado, Educação e Políticas Educacionais.

Orientadora: Prof^ª. Doutora Lúcia de Fátima Melo.

RIO BRANCO – ACRE

2025

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da UFAC

M514p Meireles, Antônia Tainá Pires da Silva, 1979 -
Planejamento educacional como política de estado: um estudo do plano
estadual de educação do Acre (2015 2024) e a meta da gestão
democrática / Antônia Tainá Pires da Silva Meireles; Orientadora: Profa.
Dra. Lúcia de Fátima Melo. – 2025.
152 f.: il.; 30 cm.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Acre, Programa de
Pós Graduação de Mestrado em Educação, Rio Branco, 2025.
Inclui referências bibliográficas.

1. Política educacional. 2. Plano estadual de educação do Acre. 3.
Gestão democrática. I. Melo, Lúcia de Fátima (orientadora). II. Título.

CDD: 510.7

Bibliotecário: Uéliton Nascimento Torres CRB-11º/1074.

ANTONIA TAINÁ PIRES DA SILVA MEIRELES

**PLANEJAMENTO EDUCACIONAL COMO POLÍTICA DE ESTADO
UM ESTUDO DO PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO ACRE (2015-2024) E A
META DA GESTÃO DEMOCRÁTICA**

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Lúcia de Fátima Melo
(Orientadora – PPGE/UFAC)

Prof. Dr^a. Elisângela Alves da Silva Scaff
(Membro Externo – PPGE/UFPR)

Prof^a. Dr^a. Francisca do Nascimento Pereira Filha
(Membro Interno – PPGE/UFPR)

Prof^a. Dr^a. Giane Lucélia Grotti
(Suplente – PPGE/UFAC)

RIO BRANCO – ACRE

2025

AGRADECIMENTOS

A concretização de um sonho pessoal não é individual. É, sobretudo, transversal e coletiva. Nos processos de aprendizagem há uma participação ainda maior, tendo o outro como fonte de inspiração, de conhecimento, de apoio, de motivação e de luz.

Em primeiro lugar, agradeço a Deus e à minha mãe Maria que, com suas presenças fortes e constantes em minha vida, me permitem sonhar, estabelecer metas, ter saúde e coragem suficientes para lutar todos os dias e a cada passo em direção ao objetivo almejado.

Este trabalho é um sonho construído com a presença constante e poderosa do meu marido, Marcos (o Marquinhos), dos meus filhos, Sarah e Heitor, da minha mãe, Sebastiana (Sabá), e dos meus irmãos: Raimundo, Charles e Nelda. Agradeço a todos por fazerem parte da minha vida e por estarem sempre ao meu lado.

Entretanto, os agradecimentos vão além. Agradeço às minhas amigas Kethleen Maklaine, Débora Braidí e Gírlane Marreiros, que, de forma genuína e generosa, dedicaram tempo e palavras ao meu sonho chamado mestrado. Minha gratidão se estende também à minha orientadora, Lúcia Melo, que faz parecer fácil a arte de lecionar e é capaz de encantar a todos por meio de lições livres da arrogância, ensinando amorosamente e colocando verdade em tudo o que leva para a sala de aula.

Por fim, agradeço a todos os colegas e professores do curso e, de forma especial, à doce professora Francisca (França) e à querida professora Elizângela Scaff. Ambas me deram a honra de participarem de minha banca examinadora e contribuíram de forma essencial com a produção deste trabalho.

A todas e a todos, muito obrigada!

*Quando tínhamos todas as respostas,
Mudaram as perguntas.*

(frase anotada de um muro de Quito,
por Eduardo Galeano, em *Palavras Andantes*).

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo principal analisar o Plano Estadual de Educação do Acre (PEE-AC), enquanto política pública estabelecida para o decênio 2015-2024, focando, de maneira especial, na meta 18, a meta da Gestão Democrática. A investigação é realizada no âmbito do Programa de Pós-graduação em Educação (PPGE/UFAC), e tem como balizadores teóricos autores, como Dourado (2017), Cury (2002), Saviani (2007), Mainardes (2006) e Scaff (2018, 2023) e, no contexto acreano, tem como referências: Melo (2023), Carvalho (2018) e Moreira (2018). Com uma metodologia que busca seguir uma abordagem qualitativa, fazendo uso da pesquisa bibliográfica e documental, os resultados indicam ser o PEE-AC um documento que serve como parâmetro para a construção e efetivação de políticas públicas. Todavia, resta claro que muito do que foi planejado não conseguiu ser materializado, evidenciando que a meta da gestão democrática não alcançou o seu cumprimento. Verificam-se tímidos avanços e alguns retrocessos, como a redução do percentual de escolas públicas que selecionam diretores por meio de processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar. Assim, dos relatórios de monitoramento analisados, é perceptível a grande distância entre os planos e a sua execução, seja em âmbito nacional, seja em âmbito estadual. Ao final, compreende-se que a grandiosidade da meta 18 está em sua própria existência, em sua intenção de ser o que ainda não é, mas que, pelo simples fato de existir, já coloca a comunidade escolar e o poder público em alerta para sua execução.

Palavras-chave: Política Educacional; Plano Estadual de Educação do Acre; Gestão Democrática.

ABSTRACT

The main objective of this research is to analyze the State Education Plan of Acre (PEE-AC), as a public policy established for the decade 2015-2024, focusing especially on goal 18, the goal of Democratic Management. The research is carried out within the scope of the Graduate Program in Education (PPGE/UFAC), and has as theoretical frameworks authors, such as Dourado (2017), Cury (2002), Saviani (2007), Mainardes (2006) and Scaff (2018, 2023) and, in the context of Acre, has as references: Melo (2023), Carvalho (2018) and Moreira (2018). With a methodology that seeks to follow a qualitative approach, making use of bibliographic and documentary research, the results indicate that the PEE-AC is a document that serves as a parameter for the construction and implementation of public policies. However, it is clear that much of what was planned could not be materialized, showing that the goal of democratic management did not achieve its fulfillment. There are timid advances and some setbacks, such as the reduction in the percentage of public schools that select principals through a qualified selection process and election with the participation of the school community. Thus, from the monitoring reports analyzed, the great distance between the plans and their execution is noticeable, whether at the national or state levels. In the end, it is understood that the greatness of goal 18 lies in its very existence, in its intention to be what it is not yet, but that, by the mere fact of existing, it already puts the school community and the public power on alert for its execution.

Keywords: Educational Policy; Acre State Education Plan; Democratic Management.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Mapa do Estado do Acre e seus municípios.....	83
Figura 2	Indicadores 18A e 18B do PEE-AC 2015-2024.....	95
Figura 3	Lei nº 3.141, de 22 de julho de 2016 (vigente).....	119
Figura 4	Lei nº 1.513, de 11 de novembro de 2003 (revogada).....	119
Figura 5	Turma 1 no exame final de certificação do processo de escolha dos gestores das escolas estaduais do Acre	126
Figura 6	Turma 2 no exame final de certificação do processo de escolha dos gestores das escolas estaduais do Acre.....	126

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Base legal da pesquisa.....	17
Quadro 2	Taxa de analfabetismo funcional na população de 15 a 64 anos de idade (%).....	61
Quadro 3	Participação da rede pública na expansão das matrículas no Ensino Superior (%).....	61
Quadro 4	Percentual de diretores de escolas públicas que acessaram o cargo via processo de seleção qualificada e eleição com participação da comunidade escolar.....	62
Quadro 5	Colegiados intraescolares existentes nas escolas públicas.....	62
Quadro 6	Percentual de colegiados extraescolares existentes nas unidades federativas.....	63
Quadro 7	Estratégias da gestão democrática no PEE-AC.....	88
Quadro 8	Indicador 18A.....	91
Quadro 9	Indicador 18B.....	92
Quadro 10	Balanço do PEE-AC 2015-2024.....	93
Quadro 11	Planilha de monitoramento e avaliação das metas do PEE-AC 2015-2024.....	96
Quadro 12	Estratégias.....	97
Quadro 13	Meta 18 do PEE-AC 2015-2024 e meta 19 PNE 2014-2024.....	101
Quadro 14	Indicadores similares do PEE-AC 2015-2024 e do PNE 2014-2024....	102
Quadro 15	Indicadores acerca da gestão democrática no PEE-AC 2015-2024 e no PNE 2014-2024.....	103
Quadro 16	Indicadores acerca do monitoramento do PEE-AC 2015-2024 e do PNE 2014-2024.....	104
Quadro 17	Indicador do PNE 2014-2024 não observado pelo PEE-AC 2015-2024.....	105
Quadro 18	Avanços e retrocessos da gestão democrática no PEE-AC 2014-2024.....	114
Quadro 19	Apoio administrativo na função de gestor 2024.....	128
Quadro 20	Apoio administrativo na função de gestor 2024 por região.....	130
Quadro 21	Apoio administrativo na função de gestor 2024 por município.....	131
Quadro 22	Formação de gestores não docentes eleitos 2024-2027.....	131

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Progresso do cumprimento do PNE.....	59
Gráfico 2	Percentual da população de 16 anos com o Ensino Fundamental concluído.....	60
Gráfico 3	Percentual de colegiados extraescolares existente nas unidades federativas.....	64
Gráfico 4	Indicador 19A: percentual de escolas públicas que selecionam diretores por meio de processo seletivo qualificado e por meio de eleição com participação da comunidade escolar.....	107
Gráfico 5	Indicador 19B: percentual de existência de colegiados intraescolares (Conselho Escolar, Associação de Pais e Mestres e Grêmio Estudantil) nas escolas públicas.....	108
Gráfico 6	Indicador 19C: existência de colegiados extraescolares (Conselho Estadual de Educação, Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, Conselhos de Alimentação Escolar e Fórum Permanente de Educação) nas unidades federativas.....	110
Gráfico 7	Indicador 19D: percentual de oferta de infraestrutura e capacitação aos membros dos Conselhos Estaduais de Educação, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, Conselhos de Alimentação Escolar.....	111
Gráfico 8	Indicador 19E: percentual de existência de colegiados extraescolares (Conselhos Municipal de Educação, Conselhos de Acompanhamento e Controle do Fundeb, Conselhos de Alimentação Escolar e Fórum Permanentes de Educação) nos municípios.....	112
Gráfico 9	Indicador 19F: percentual de oferta de infraestrutura e capacitação aos membros dos Conselhos Municipais de Educação, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, Conselhos de Alimentação Escolar nos municípios.....	113

LISTA DAS ABREVIATURAS E SIGLAS

APO	Administração por objetivos
BM	Banco Mundial
COPLAN	Comissão Nacional de Planejamento
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONEB	Conferência de Educação Básica
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
COPLED	Comissão de Planejamento da Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CFC	Conselho Federal de Educação
CLAD	Conselho Latino-americano para o Desenvolvimento
FMI	Fundo Monetário Internacional
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MEC	Ministério da Educação e Cultura
PNE	Plano Nacional de Educação
PND	Planos Nacionais de Desenvolvimento
PME	Plano Municipal de Educação
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PPA	Plano Plurianual
PSEC	Planos Setoriais de Educação e Cultura
PND/NR	Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
SASE-MEC	Secretaria de Articulação Intersetorial e com Sistemas de Ensino do Ministério da Educação e Cultura

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO COMO POLÍTICA DE ESTADO PARA A EDUCAÇÃO BRASILEIRA.....	33
2.1 Fundamentação teórica	33
2.2 Breve histórico que antecede a ideia de plano	42
2.3 O manifesto ao povo e ao governo	46
2.4 O espírito democrático na/da função social da educação	49
2.4 Situação do atual PNE	58
3 A GESTÃO ESCOLAR NO CONTEXTO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E DE UMA NOVA GESTÃO PÚBLICA	66
3.1 Aspectos da Nova Gestão Pública.....	68
3.2 O Plano Nacional de Educação e a meta 19	71
4 O PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO ACRE E A META DA GESTÃO DEMOCRÁTICA	82
4.1 O Estado do Acre em seu contexto histórico e educacional	82
4.2 O Plano Estadual de Educação e sua meta da gestão democrática.....	86
4.3 Acompanhamento e monitoramento do Plano Estadual de Educação	89
4.4 A meta da gestão democrática e seu (des)cumprimento	100
4.5 Estratégias 18.1 e 18.3 da gestão democrática	115
4.6 A construção do novo plano de educação.....	133
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	139
REFERÊNCIAS.....	143

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem como objetivo principal analisar o Plano Estadual de Educação do Acre (PEE-AC) como política pública estabelecida para o decênio 2015-2024, focando de maneira especial na meta 18, a meta da Gestão Democrática. O estudo encontra-se vinculado à linha de pesquisa Política e Gestão Educacional, do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Acre (PPGE/UFAC)¹.

A pesquisa se justifica pela essencialidade dos planos de educação, tendo em vista o fato de que os planos são construídos para ultrapassar a temporalidade de uma gestão e também podem e devem ser capazes de incorporar diferentes olhares apontados por vários segmentos da sociedade, abrindo possibilidades para a construção de uma escola pública democrática e de qualidade social. Em outras palavras, um planejamento educacional pautado no respeito às peculiaridades locais e regionais, na valorização da cultura, na formação dos profissionais, no acompanhamento eficiente de suas metas e na atenção constante às mudanças impostas pela realidade de cada momento é um planejamento que faz sentido e dá sentido à educação.

Dessa forma, torna-se fundamental acompanhar, quantificar, qualificar e comparar se o que foi planejado está de acordo com o que foi executado. Esse acompanhamento inclui avaliações sistemáticas e os ajustes necessários para alcançar o que foi posto no horizonte como a razão de ser do planejar.

Ao partir desse entendimento, estudar as metas, estratégias, avanços e desafios experimentados pelo PEE do Acre, aprovado por meio da Lei nº 2.965, de 2 de julho de 2015 (Acre, 2015), para o decênio 2015/2024, torna-se oportuno, necessário e adequado, tendo em vista o momento atual, ou seja, a fase final de implementação do plano, período em que muitas metas estabelecidas já tiveram seus prazos expirados. O estudo do PEE 2015/2024 é ainda mais propício tendo em vista que já estão sendo iniciadas as discussões para a construção de um novo Plano

¹ Com a reformulação/atualização do PPC do curso no ano de 2024, a linha passou a ser chamada de Estado, Educação e Políticas Educacionais, o que possibilitou um alargamento dos seus descritores/objetos de pesquisa.

Estadual de Educação do Acre e, atualmente, ocorrem também avanços na construção do novo Plano Nacional de Educação, inclusive com o envio do Projeto de Lei (PL) do PNE 2024-2034 pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional e sua fase atual de apreciação pelo Legislativo. Ressalte-se que o PL do novo PEE tem como base as discussões realizadas na Conferência Nacional de Educação (CONAE, 2024)².

Além de tudo, a motivação para a realização desta pesquisa também guarda aproximação com os estudos realizados durante a pós-graduação em nível de especialização em Gestão Pública e Direito Público desta pesquisadora, tendo em vista o fato de que a educação é uma das políticas públicas mais transformadoras e essenciais para toda e qualquer sociedade. Logo, o estudo do PEE é uma forma de se aprofundar no conhecimento da área e trazer novos pontos de reflexão, principalmente porque além da formação em Direito e História da pesquisadora, que também é professora e compreende que para contribuir para a formação de estudantes é fundamental analisar a realidade imposta no ambiente escolar por vários prismas, inclusive o das leis criadas com tal finalidade.

Outro aspecto a se observar é que o PEE é um documento que pode servir como parâmetro na construção e efetivação de políticas públicas. Além disso, o PEE-AC, primeiro instituído por lei no Estado do Acre (AC), possui metas e estratégias de políticas educacionais que requerem uma constante avaliação, monitoramento e acompanhamento à luz das Constituições Federal e Estadual, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, da Lei de Gestão Democrática do Estado do Acre, bem como de outras leis e princípios que regem a educação como um processo em plena construção.

Em vista disso, surgem muitas indagações que uma pesquisa acadêmica pode tentar responder. Porém, não há possibilidade de, em um único estudo, abarcar-se

² A Conferência Nacional de Educação (CONAE), edição 2024, foi convocada em caráter extraordinário pela Presidência da República por meio do Decreto Presidencial nº 11.697/2023. A conferência teve como tema o “Plano Nacional de Educação 2024-2034: Política de Estado para garantia da educação como direito humano com justiça social e desenvolvimento socioambiental sustentável”. O Ministério da Educação (MEC) é responsável pela promoção da Conferência Nacional, que será precedida de conferências estaduais, distritais e municipais. As conferências serão articuladas e coordenadas pelo Fórum Nacional de Educação (FNE). A Conferência Nacional Extraordinária será desdobrada em sete eixos, que abrirão as formulações de problemas, causas, objetivos, diretrizes, metas e estratégias para a construção do PNE 2024-2034, a serem consolidados no documento referência que será elaborado pelo FNE (Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conferencias/conae-2024>. Acesso em: 30 jan. 2024).

toda a extensão do PEE com suas 19 metas. Assim, neste trabalho, limitamo-nos a uma das metas, a meta 18.

Dito isso, o objeto de estudo desta pesquisa é o PEE do Acre 2015-2024, nos termos da Lei nº 2.965, de 2 de julho de 2015 (Acre, 2015), sancionada pelo então governador do Estado, Sebastião Viana. Interessa-nos fazer uma análise da meta 18, que, conforme dispõe o PEE-AC, objetiva assegurar a construção ou reformulação dos instrumentos jurídicos e processos para a efetivação da gestão democrática da educação pública do Estado do Acre, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União.

No que diz respeito à meta da gestão democrática, foram estabelecidas sete estratégias, quais sejam:

- 1) Fortalecer a gestão democrática nas unidades escolares, favorecendo os processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira, atualizando a Lei Estadual de Gestão Democrática do sistema de ensino público (Lei n. 1.513/2003), com a revisão dos critérios fixados para o exercício da função de diretor, com base no art. 64 da LDB, visando aprimorar a qualidade da gestão da aprendizagem e da gestão estratégica, com vistas à elevação dos índices de ensino/aprendizagem;
- 2) Ampliar os programas de apoio e formação aos conselheiros dos Conselhos de Educação, dos Conselhos escolares, de acompanhamento e controle social do FUNDEB, de alimentação escolar, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte com vistas ao bom desempenho de suas funções;
- 3) Aprimorar os processos democráticos da eleição de gestores, com definição de critérios que considerem a formação e o perfil profissional, as habilidades e competências exigidas para o exercício das funções de gestão – com ênfase em sua dimensão pedagógica – e no cumprimento das metas estabelecidas no Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE e em seu Projeto Político-Pedagógico – PPP;
- 4) Assegurar o suporte financeiro para que o Conselho Estadual de Educação cumpra suas funções de órgão normativo, consultivo, deliberativo, fiscalizador e de assessoramento ao sistema estadual de educação;
- 5) Estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo;
- 6) Estimular a participação e a consulta de profissionais da Educação, alunos e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares; e
- 7) Fortalecer o Fórum Estadual de Educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais e estaduais de educação bem como de efetuar o acompanhamento da execução desse plano (Acre, 2015, p. 38-39).

Dessa forma, tendo em vista a meta e as estratégias supracitadas, esta

pesquisa apresenta a seguinte problemática: Como se deu o cumprimento do Plano Estadual de Educação do Acre em relação a sua meta 18?

Com o fito de perseguir essa questão, procurando respondê-la, elencamos algumas questões de estudo que lhes deram sustentação, a saber:

- Da meta estabelecida para a gestão democrática e suas estratégias, o que foi cumprido totalmente e/ou parcialmente? Há lacunas de dados?
- Quais são as instâncias responsáveis pelo processo de acompanhamento, monitoramento e avaliação do PEE? Como têm sido a atuação dessas instâncias?
- Há a construção ou reformulação de instrumentos jurídicos e processos que efetivem a gestão democrática da educação pública do Estado do Acre de acordo com o que ficou estabelecido na Meta 19 do PNE (Lei 13.005, de 25 de junho de 2014) e no seu Artigo 9º?

Considerando-se tais questões que foram norteadoras do estudo, definimos como objetivo geral desta pesquisa: analisar o Plano Estadual de Educação do Acre como política pública estabelecida para o decênio 2015-2024, focando de maneira especial na meta 18, relativa à gestão democrática. Também foram definidos objetivos específicos, a saber:

- Pontuar o que foi cumprido referente à meta da gestão democrática;
- Identificar as instâncias responsáveis pelo processo de acompanhamento, monitoramento e avaliação do PEE e como tem sido a atuação dessas instâncias;
- Verificar se houve ou não a construção ou reformulação de instrumentos jurídicos e processos que efetivem a gestão democrática da educação pública do Estado do Acre de acordo com o que ficou estabelecido na Meta 19 do PNE (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014) e no seu Artigo 9º.

Para chegar às respostas para tantas indagações, há um percurso metodológico estabelecido e traçado para atingir os objetivos desta pesquisa. Tal metodologia é capaz de fundamentar e conduzir o estudo, pois, como lembra Minayo (2001, p. 18), teoria, método e criatividade são os ingredientes e a combinação adequada para a produção do conhecimento. Isso porque, ainda segundo a autora, esses ingredientes combinados são capazes, a partir da produção de conhecimentos, de darem continuidade “à tarefa dinâmica de sondar a realidade e desvendar seus segredos”. Minayo (2001, p. 18) segue lembrando que:

É a pesquisa que alimenta a atividade de ensino e a atualiza frente à realidade do mundo. Portanto, embora seja uma prática teórica, a pesquisa vincula pensamento e ação. Ou seja, nada pode ser intelectualmente um problema, se não tiver sido, em primeiro lugar, um problema da vida prática. As questões da investigação estão, portanto, relacionadas a interesses e circunstâncias socialmente condicionados. São frutos de determinada inserção no real, nele encontrando suas razões e seus objetivos.

Assim, o caminho metodológico trilhado pelo presente trabalho busca, à luz do pensamento e da prática, compreender a realidade que se apresenta com a implementação do PEE e sua meta da gestão democrática. Consequentemente, a abordagem qualitativa será utilizada para se desbravar os vários universos que formam o espaço de construção do conhecimento, tais como: “significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, [...] que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis” (Minayo, 2001, p. 23).

Nesse sentido, a pesquisa é construída para compreender os processos e conjuntos de resultados oportunizados a partir da execução do PEE-AC 2015-2024. A análise dos fenômenos sociais é feita tendo como norte a abordagem qualitativa, embora em alguns momentos sejam apresentados dados e percentuais. Para tanto, os fatos são classificados de forma a descrever suas ocorrências, pois se trata da busca da resolução de um problema real, tendo como objetivo a descrição como forma de compreender o problema. Assim, os procedimentos de pesquisa são os seguintes:

- Revisão de literatura, reunindo as produções acadêmicas que versam sobre o planejamento educacional, a ideia de plano como uma política educacional e sua gestão democrática (realizado nos principais sites/periódicos, revistas de pesquisa e bases de dados de caráter científico na área de educação);
- Pesquisa documental (aqui entendida como documentos no sentido amplo, tanto documentos oficiais, como leis, fotografias, jornais impressos e digitais), consultados em acervos do Governo do Estado do Acre, Secretaria Estadual de Educação e Assembleia Legislativa do Estado.

Paralela à revisão bibliográfica, a pesquisa documental foi realizada consubstanciada em textos legais recorrendo-se a estudos disponíveis. A intenção foi ter como base um estudo dinâmico que, com o passar do tempo, possa ser atualizado e conversar com a realidade de cada momento da pesquisa. Nesse perspectiva, segundo Farias (1996), a pesquisa documental abre possibilidade para se encontrar várias concepções filosóficas, e o referencial teórico pode desenvolver uma

capacidade reflexiva e crítica na análise dessas fontes documentais:

Essa característica toma corpo de acordo com o referencial teórico que nutre o pensamento do pesquisador, pois não só os documentos escolhidos, mas a análise deles deve responder às questões da pesquisa, exigindo do pesquisador uma capacidade reflexiva e criativa não só na forma como compreende o problema, mas nas relações que consegue estabelecer entre este e seu contexto, no modo como elabora suas conclusões e como as comunica. Todo este percurso está marcado pela concepção epistemológica a qual se filia o investigador (Farias, 2009, p. 3).

Assim, este estudo também reúne dados divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), que este ano publicou o seu 5º Ciclo de relatório de monitoramento do PNE (Brasil, 2024a, 2024b), sendo possível observar como se deu o cumprimento do PEE e verificar ainda dados estatísticos dos Estados brasileiros em relação aos indicadores de cada meta. Da mesma forma são os dados observados pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que este ano, 2025, lançou mais um Balanço do Plano Nacional de Educação 2024 (Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2024), com gráficos e tabelas acerca do cumprimento do PNE.

Outras fontes, como as Constituições Nacional e do Estado do Acre, bem como as leis de Gestão Democrática do Acre, leis dos Planos Nacional e Estadual de Educação e edital para o processo de eleição para escolha de diretor escolar do Acre, também serviram de fontes para o presente estudo. O Quadro 1 a seguir mostra os principais documentos que subsidiaram as análises realizadas.

Quadro 1 – Base legal da pesquisa

Documento	Do que trata
PNE – Lei 13.005, de 25 de junho de 2014.	“Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências”.
PEE – Lei nº 2.965, de 2 de julho de 2015.	“Aprova o Plano Estadual de Educação para o decênio 2015-2024 e dá outras providências”.
Lei de Gestão Democrática.	Base legal que estabeleceu o Princípio da Gestão Democrática e dá outras providências nos 22 municípios do Acre.
Edital nº 001, de 6 de maio de 2024.	Processo de eleição para escolha de diretor escolar.
Constituição do Estado do Acre (1989)	No limite de sua competência e no âmbito de seu território, assegura aos brasileiros e estrangeiros

	a inviolabilidade dos direitos e garantias fundamentais individuais, coletivas, sociais, de nacionalidade e político-partidárias, nos termos da Constituição Federal.
Constituição da República Federativa do Brasil.	Sobre os direitos e deveres do Estado e dos cidadãos, prevendo mecanismos de exercício e controle do poder, direitos e garantias fundamentais, defesa da Constituição e do Estado.
Balanço do Plano Nacional de Educação: recortes e trajetórias dos indicadores de monitoramento.	Documento organizado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que faz um balanço de todas as metas do PNE até 2024.
Relatórios de Monitoramento do PNE (Lei 13.005/2014).	1º Ciclo, 2º Ciclo, 3º Ciclo, 4º Ciclo e 5º Ciclo.
Reconstrução educacional no Brasil: ao povo e ao governo.	Documento criado por 26 educadores em 1932, conhecido como “O manifesto dos pioneiros da educação nova”, apresenta diretrizes sobre a política educacional.
Ata da 2ª Reunião do Fórum Estadual de Educação do Acre.	Documento produzido em maio de 2023, que descreve a 2ª reunião ordinária do FEE-AC.
Relatório de monitoramento do PEE-AC.	Documento com os primeiros resultados acerca do cumprimento do PEE-AC.
Apoio administrativo na função de gestor – 2024.	Relação dos gestores não docentes eleitos em 2024 para a função de gestor de escolas da rede pública do Estado do Acre.

Fonte: Elaborado pela autora com base nos documentos supracitados (2024)

Ademais, com base nas teorias formuladas pela literatura da área, a partir de fontes que discutem conceitos essenciais dessa proposição, tais como: política educacional, planejamento, nova gestão pública e gestão democrática e outras, definidas no processo, é possível fundamentar as reflexões das fontes empíricas a fim de se efetivar a análise da consolidação dos dados obtidos na pesquisa e seus resultados. Vale salientar que, muito embora essas etapas estejam didaticamente separadas, elas mantêm uma interligação e ocorreram, em alguns momentos, concomitantemente, não sendo estanques.

Em vista disso, e, portanto, seguindo os ensinamentos de Lakatos e Marconi (2003, p. 83), que definem o método científico como o “conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permitem alcançar o objetivo - conhecimentos válidos e verdadeiros”, assim é definido o caminho a ser

seguido no presente estudo. Em outras palavras, a pesquisa se apresenta como uma construção e reunião de vários instrumentos que possibilitam um melhor e mais eficiente resultado.

Essa análise pode se somar a outros estudos sobre o tema e ser de grande contribuição para o entendimento da dinâmica da criação, execução e acompanhamento de políticas públicas, pois há várias pesquisas importantes que revelam aspectos que descortinam muitas questões.

Em uma análise do período de 2014 até os dias atuais, por exemplo, são várias as pesquisas que observam a gestão democrática nos planos educacionais nacionais, estaduais e municipais. Em uma revisão de literatura com a seleção de pesquisas sobre a meta 19 do PNE, bem como sobre a gestão democrática nos demais planos de educação, é possível notar que a dinâmica social impõe uma atuação efetiva de todos para a construção de uma sociedade participativa.

Nesta pesquisa revisitamos trabalhos publicados no Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Acre (UFAC), disponíveis na Base de Dados do Catálogo de Teses e Dissertações da Plataforma da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), além de outras publicações disponíveis na internet. A sistematização revelou que a construção de uma gestão escolar pautada na gestão democrática é condição essencial para a construção de uma educação mais assertiva e mais inclusiva.

Desse modo, a revisão de literatura foi realizada tendo como base estudos que, embora não tratem diretamente acerca do PEE do Acre, fazem uma análise importante da gestão democrática educacional. Trata-se de oito publicações que convergem para temas que sempre resvalam na gestão democrática e, conseqüentemente, na meta 19 do PNE e na meta 18 do PEE, a saber: (1) O Plano Municipal de Educação do Município de Rio Branco – Acre como Planejamento de Políticas Públicas no Decênio (2015-2025): um estudo de seu processo de elaboração e concepção, de Ana Luce Galvão Moreira (2018); (2) A gestão democrática da escola na rede pública de educação básica do Acre: um estudo comparativo de sua base legal, de Karolyne Borges de Melo (2018); (3) A participação social nos planos decenais de educação dos municípios do litoral paraense, de Camille Aparecida de Miranda Cordeiro Bizzon e Elisangela Alves da Silva Scaff (2023); (4) PNE (Plano Nacional de Educação) 2014 – 2024: a gestão democrática na educação se faz presente? de J. L. M. Carvalho (2015); (5) A normatização da gestão “democrática”

na rede pública municipal de ensino de Rio Branco – Acre, de Elidiane Soares de Araújo Cruz (2024); (6) O princípio da gestão democrática da Escola Básica no Estado do Acre na consecução dos Planos Municipais de Educação e nas normativas legais próprias, de Lúcia de Fátima Melo (2023); (7) o artigo Elaboração, monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação de Curitiba: do movimento à estagnação, de Elisângela Alves da Silva Scaff (2024); e, por fim, (8) a pesquisa que trata das ações para monitorar e avaliar o Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (2014-2024), de Angela Hess Gumieiro e Silvio Cesar Nunes Militão (2021).

Todas as pesquisas, de forma direta ou indireta, analisam como as políticas públicas surgem e se desenvolvem quando tratam de educação, gestão e democracia dentro do ambiente escolar e como tudo isso se expande para a sociedade de forma latente e, inquestionavelmente, necessária e inadiável.

Na dissertação de Moreira (2018), há uma análise reflexiva sobre em que contexto foi elaborado e concebido o Plano Municipal de Educação (PME) de Rio Branco, capital do Acre, no campo das pesquisas educacionais, com ênfase na “política subjacente ao Plano e busca por uma aproximação rigorosa com seu processo de concepção”. A autora, ao desenvolver a pesquisa documental, questionou: qual a relação do processo de elaboração e concepção do Plano Municipal de Rio Branco com a política educacional, em seu sentido macro, delineada a partir da construção dos planos nacionais?

Em uma abordagem qualitativa e descritiva analítica, a autora constatou que o PME foi construído com o envolvimento e a participação de diversos segmentos da sociedade. Todavia, essa participação ficou limitada a profissionais da educação e a movimentos sociais ligados à educação, sendo pontuais os registros da presença de pais de alunos nas atas analisadas. Para Moreira (2018), o fato caracteriza contradição no que se refere aos espaços de participação de forma democrática, não ficando claro se a falta de participação dos pais ocorreu por desinteresse deles ou por falta de publicidade.

A autora também observou que a construção do PME não foi linear. A aprovação do plano foi antecedida de embates e pressão com questionamentos sobre a condução do PME em relação à ideologia de gênero, à escola e à família:

Restam nossas indagações sobre como, um Plano que norteará a educação para os próximos dez anos, tem mais força a voz de líderes religiosos do que dos professores e movimentos sociais organizados. Percebemos uma

inversão de valores, como se a educação fosse uma mercadoria da qual tem direito quem pagar mais. O fato é que estamos caminhando por caminhos turvos, onde o senso comum está sempre ecoando mais alto e as vozes que apelam pelo direito, igualdade, estão perdendo eco (Moreira, 2018, p. 135).

A autora supracitada destaca o cenário político e social vivido durante o governo do então presidente da República do Brasil Jair Messias Bolsonaro (2019-2022), período marcado por discursos polarizados e por grande retrocesso, principalmente na educação do país. Dessa forma, a pesquisa revelou a necessidade de maior engajamento por parte dos sujeitos educacionais, mostrando que a efetiva gestão democrática é uma construção que envolve a compreensão da importância de sua existência, o trabalho duro com a constante necessidade de sair da zona de conforto e, por vezes, de enfrentar o confronto com olhares e saberes diversos.

Os obstáculos encontrados no Acre não são casos isolados. Em pesquisa realizada em municípios do litoral paranaense, Bizzon e Scaff (2023) buscaram identificar as dinâmicas e desdobramentos do planejamento educacional em âmbito local, após a aprovação do PNE 2014-2024. Tendo como base a análise do plano normativo, Bizzon e Scaff (2023) analisaram os indicativos sobre a participação da sociedade civil na elaboração, no monitoramento e na avaliação dos PMEs.

A análise realizada pelas autoras em sete municípios revelou que um dos prováveis entraves, dentre outros, foi o tempo para a elaboração dos PMEs. Em dois municípios, por exemplo, o tempo para a elaboração do plano variava de 30 a 90 dias. Com a pesquisa, ficou claro que, embora a participação da sociedade fosse algo incorporado ao discurso, se mostrou distante do que ocorreu na prática. Por outro lado, a participação de destaque do poder Legislativo chamou a atenção na pesquisa, o que é um indicativo de que o espaço de participação legítimo da sociedade não ficou vazio. Pelo contrário, tinha o interesse de muitos políticos.

O estudo também observou o comportamento dos municípios acerca do acompanhamento do plano com a apresentação (ou ausência) dos relatórios de monitoramento dos PMEs do litoral do Paraná, o que pode ser entendido como uma das consequências ocasionadas pela ausência da participação da sociedade em sua elaboração.

A participação da sociedade civil, aponta que, entre os sete municípios pesquisados, apenas um contemplou o preceito da participação social em sua formulação, por meio da instituição de canais de participação da sociedade. Infere-se que a fragilidade e até mesmo inexistência de participação da sociedade civil na elaboração e acompanhamento dos PME são fatores que

podem corroborar na explicação dos motivos pelos quais a maioria dos municípios pesquisados não protocolou relatório de monitoramento e avaliação do seu plano (Bizzon; Scaff, 2023, p. 54).

Já a pesquisa de Melo (2018) apresenta como tema “Gestão democrática da escola na rede pública de educação básica do Acre: um estudo comparativo de sua base legal”. A pesquisa documental e bibliográfica comparou as mudanças propostas pela nova lei de gestão democrática (Lei nº 3.141, de 22 de julho de 2016) em relação à lei anterior (Lei nº 1.513, de 11 de novembro de 2003). O resultado apresentado é a utilização da participação da sociedade como forma de legitimar situações que desrespeitam a legislação educacional vigente:

Como aspectos conclusivos, entendemos que a utilização de consulta pública como parte do processo de discussão e elaboração da nova lei de gestão democrática legitimou política e socialmente tal proposta, garantindo sua aprovação, promovendo, alterações que ferem a legislação educacional em vigor, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/96) no tocante ao perfil do gestor escolar e ainda quanto à efetivação de uma nova estrutura de poder na escola, o Comitê executivo, descaracterizando possivelmente o Conselho escolar enquanto instância deliberativa máxima da escola, bandeira cara da luta pela gestão democrática no país (Melo, 2018, p. 13).

A gestão participativa, nesse contexto, segundo a autora, foi utilizada para fundamentar questões “polêmicas e de difícil negociação” (Melo, 2018, p.13), quais sejam: provimento da função de diretor escolar e a legitimação do Comitê Executivo enquanto instância deliberativa.

Em outras palavras, a autora entende que ocorreu a participação da sociedade. Porém, de forma manipulada a fim de possibilitar um resultado já pretendido, desrespeitando um ordenamento já existente. No que tange ao provimento da função de diretor escolar, a polêmica ocorre por possibilitar que servidores não docentes participassem do pleito, e no que se refere ao Comitê Executivo/deliberativo, a mudança diz respeito à participação da gestão escolar junto com o Conselho Escolar, o diretor, os coordenadores administrativos, pedagógicos e de ensino, além do secretário escolar. Tal mudança, para a autora, revela a falta de consideração para com o Conselho Escolar enquanto instrumento expressivo da democracia escolar. Melo (2018, p. 117) também compreende que:

A reforma no perfil do gestor escolar na rede acriana se constitui como inconstitucional, portanto, ilegal e além disso, desconsidera e desvaloriza toda a luta pela formação docente no país, deixando de reconhecer a missão primeira da educação, a educativa.

Além disso, a pesquisa revela que a reforma da lei de gestão ocorreu com a participação do Sindicato dos Professores do Acre (SINPROACRE), bem como com outros participantes das audiências públicas que se opuseram oficialmente às mudanças supracitadas. Mesmo assim, tais mudanças foram implementadas.

Assim, a pesquisa de Melo (2018) revela outros aspectos de uma gestão democrática. Inclusive, podendo-se inferir que a política educacional do Acre assume traços de um modelo de gestão gerencial. Segundo a autora, essa gestão gerencial reflete a lógica mercantilista não só para a administração pública, mas também para o ambiente escolar, em aspectos como: performatividade, meritocracia, controle e exigência pelo atingimento de resultados.

Outra pesquisa que guarda aproximação com o presente estudo é a dissertação apresentada recentemente no PPGE-UFAC, intitulada “A normatização do princípio da chamada gestão ‘democrática’ na rede pública municipal de ensino de Rio Branco, capital do Estado do Acre (Cruz, 2024), tendo como marco de referência a Lei atual de gestão municipal, Lei nº 1.537, de 4 de julho de 2005 (Acre, 2005), que “dispõe sobre a gestão democrática da educação básica do ensino municipal” e suas alterações.

Um dos interesses da pesquisa foi verificar se o ente municipal vem cumprindo com as determinações previstas no PNE (2014-2024), observando tanto o que prescreve a Meta 19 quanto o artigo 9º do referido plano. Inicialmente, a autora lembra que o PME de Rio Branco apresenta a defesa da gestão democrática em sua meta 12 e estabelece o fortalecimento da gestão democrática, com a participação da sociedade na definição, acompanhamento e controle das políticas públicas para a educação no município de Rio Branco. De acordo com o PME, a meta 12 deve assegurar até o fim do segundo ano de vigência do plano a construção de instrumentos jurídicos e processos para a efetivação da gestão democrática das escolas públicas da rede municipal de Rio Branco, vinculando-a ao alcance de metas de aprendizagem (Acre, 2015).

Segundo o estudo, antes mesmo de existir o PME de Rio Branco já havia a tentativa de instituir a gestão escolar democrática, “pois a sua legislação específica é de 2005, portanto, já tinha cumprido com as determinações previstas no art. 9º dessa legislação quanto ao processo de elaboração e aprovação dessas leis específicas no prazo de dois anos” (Cruz, 2024, p. 102).

Embora haja crítica acerca da influência da cultura empresarial no modelo de gestão democrática instituído no município de Rio Branco, Cruz (2024) reconhece que as legislações municipais de gestão demonstram avanço concreto em relação ao PEE 2015-2024. Cruz (2024, p. 103) também compreende como tímida a influência do PNE no PME de Rio Branco:

O município definiu apenas três estratégias em relação ao plano federal, que definiu oito estratégias e ainda apresenta contradições na sua definição, indicando espaços decisórios conflituosos em âmbito local, que nem sempre estão em harmonia com o que determina o PNE/2014.

Ademais, a pesquisa apresenta, entre outras questões, o perfil exigido para que o profissional se enquadre na função de diretor das unidades educativas, com alteração que amplia a participação no processo de certificação para os professores e servidores não docentes. Outro ponto destaque do estudo diz respeito às fases que envolvem o processo de Exame de Certificação Educacional, passando pelas atribuições dos diretores, questões relacionadas aos salários, vacância e o processo seletivo, com uma análise do que ocorreu em 2022.

Mais uma crítica evidenciada pelo estudo diz respeito aos limites que a meta 19 do PNE (2014-2024) apresenta. Segundo Cruz (2024), a meta 19 restringe a gestão democrática às ações apenas da escola, sem planejamento e sem execuções de ações com maior horizontalidade nas relações de trabalho.

Outro estudo que coopera e guarda importância para a presente pesquisa é o trabalho realizado por Carvalho (2015) intitulado “PNE (Plano Nacional de Educação) 2014: a gestão democrática na educação se faz presente?”. O autor já inicia questionando a presença da gestão democrática na educação e segue fazendo vários outros questionamentos a respeito da meta 19 e de suas estratégias.

Carvalho (2015), inicialmente, apresenta aspectos históricos acerca da gestão democrática, tendo como base inicial os anos de 1930, quando foi lançado o Manifesto dos Pioneiros da Educação, passando por períodos de alternância entre ditaduras e democracias, até chegar ao Plano Nacional de Educação 2014-2024.

Outrossim, foram feitas considerações sobre a gestão democrática no Brasil, lembrando que ele “é um processo que vem sofrendo mudanças ao longo dos anos, fazendo parte da luta dos educadores” (Carvalho, 2015, p. 44). Todavia, há também um alerta sobre a situação inversa nas escolas privadas, que tem a aplicação da

gestão democrática de forma facultativa.

Para Carvalho (2015), com o estudo, é possível inferir que a “Meta ilustra o modelo gerencial de administração, com maior força para a meritocracia e, em segundo plano, a participação da comunidade escolar”. Isso ocorre porque a meta 19 do PNE apresenta a meritocracia e a consulta pública lado a lado, revelando o modelo gerencial da educação, ou seja, opostos pareados em uma dicotomia incômoda e real.

Carvalho (2015, p. 48) faz inferências sobre as oito estratégias da meta da gestão democrática: a primeira estratégia (19.1) é um “ponto nevrálgico da educação no Brasil”. Ela trata do repasse de recursos e lembra que “novamente, a questão dinheiro é vinculada ao desempenho (meritocracia) e daí ao gerencialismo em nossa educação” (Carvalho, 2015, p. 48).

Na estratégia seguinte (19.2), observa-se o estímulo à criação de conselhos diversos. Para Carvalho (2015), esse acompanhamento é uma forma de controle das políticas educacionais nos municípios. Da mesma forma é a estratégia seguinte (19.3), que incentiva a criação de fóruns permanentes de educação. Já na estratégia 19.4, a preocupação é com a participação dos pais e dos alunos. Porém, o autor critica a ausência de indicação de como seria essa participação.

As estratégias 19.5 e 19.6 tratam da participação da comunidade escolar no acompanhamento das práticas e da gestão democrática. Nesse aspecto, Carvalho (2015, p. 48) alerta para uma implicação que se refere à necessidade de formação de conhecimentos especializados em gestão escolar:

Sem saber como funcionam as práticas administrativas da escola, os meandros que envolvem as políticas públicas em educação e o limite de sua autoridade/responsabilidade como membros constitutivos desse processo, corre-se o risco de que se formem apenas grupos desconexos que somente recebem e cumprem as decisões de “cima para baixo”.

Seguindo com a estratégia 19.7, que trata da autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino, o autor explica que é preciso ficar atento para a definição de autonomia escolar, alertando para o risco de condições que levem a educação a um sistema de quase-mercado.

Finalmente, a estratégia 19.8 da meta 19 do PNE é avaliada com traços de gerencialismo e meritocracia. Sobre o assunto, o autor questiona: como aplicar princípios democráticos à gestão na educação, como, por exemplo, a eleição de diretores, se os mesmos deverão ser submetidos a um doutrinamento e avaliados

mediante uma prova? E a autonomia pregada na estratégia anterior, como fica?

Ao concluir o estudo, Carvalho (2015) revela sua percepção no sentido de não negar a existência de uma democracia excludente quando, por exemplo, menores de 16 anos de idade podem votar para escolher seus gestores escolares e não podem escolher seus representantes políticos. “Como explicar que na escola eles podem praticar a democracia através de grêmios estudantis e/ou Conselhos Escolares, mas que sua cidadania fora dos muros da escola é limitada?” (Carvalho, 2015, p. 49).

Já na pesquisa “O princípio da gestão democrática da escola básica no estado do Acre na consecução dos Planos Municipais de Educação e nas normativas legais próprias” (Melo, 2023), em seu mais recente estudo, a autora analisa como os Planos Municipais de Educação e as leis de gestão próprias dos 22 municípios que compõem o Estado do Acre contemplam a meta 19 do atual Plano Nacional de Educação (Lei 13.005, de 25 de junho de 2014) e suas estratégias na consecução da gestão democrática da escola básica, bem como se cumprem o artigo 9º do mesmo documento legal (PNE).

A pesquisa organizada em seções expõe aspectos metodológicos, a apresentação do lócus do estudo, o Estado do Acre, com fatos históricos e dados educacionais. Também revela a situação em que se encontra o cumprimento da meta da gestão democrática nos planos municipais acreanos.

Melo (2023) observa que os planos municipais de educação dos 22 municípios acreanos foram aprovados por leis nas Câmaras legislativas, com posterior sanção dos chefes do Executivo. Todos os PMEs foram aprovados ainda em 2015 para o decênio 2015-2025. Outra observação é a estrutura similar de quase todos os planos, com exceção dos municípios de Epitaciolândia e Xapuri, que não organizaram os planos por metas e estratégias, mas por eixos temáticos.

Também constatou-se que a maioria dos municípios contempla as metas do PNE, salvo a capital do Acre, que apresenta apenas 13 metas. A autora destaca alguns municípios, como Mâncio Lima, que inovou apresentando uma meta sobre inclusão digital da totalidade dos alunos da educação básica e de jovens e adultos. Também chamou a atenção o município de Marechal Thaumaturgo, que foi além e, em sua meta 20, estabeleceu universalizar a educação básica para todas as terras indígenas. Melo (2023, p. 9) lembra que:

Sem dúvidas por ser uma região que concentra uma porção considerável da

população indígena do Estado, é uma meta oportuna que dialoga com a ideia de gestão democrática por buscar promover a inclusão dessas comunidades historicamente alijadas dos elementos básicos da cidadania.

Apesar dessas inovações apresentadas pelos municípios de Mâncio Lima e Marechal Thaumaturgo, Melo (2023, p. 11) revela que, ao comparar os PMEs do Acre com o PNE, “aparece praticamente a transcrição literal da meta 19 do PNE”.

Outra observação é que todos os planos conseguiram apresentar adequações às suas necessidades locais e estabeleceram instâncias de acompanhamento/monitoramento, apontando para um trabalho, em tese, coletivo e democrático (Melo, 2023). Já considerando-se a meta da gestão democrática e as leis próprias de gestão nas municipalidades acreanas, Melo (2023, p. 14) verificou que:

Nos 22 municípios analisados, nenhum realizou alterações em suas leis próprias de Gestão *ipsis litteris*, o que encontra-se estabelecido na Meta 19 do PNE e no recomendado em seu Artigo 9º, tampouco em seu próprio PME. Contudo, mais uma vez, merece ser destacado que não obstante, ao cumprimento da meta 19 do PNE e das recomendações do artigo 9º em sua íntegra, as vinte duas municipalidades têm suas Leis Próprias de Gestão Democrática, aprovadas inclusive em alguns casos antes do PNE (2014) e do seu PME (2015), exceção a esta temporalidade fica por conta dos municípios de Marechal Thaumaturgo, Porto Walter, Rodrigues Alves e Capixaba, sendo este último o município que aprovou sua lei de gestão própria mais tardiamente, somente no ano de 2021.

Sobre as leis próprias de cada município acerca da gestão democrática, a observação é a distância entre a equipe que elaborou o PME e a equipe que elaborou a lei de gestão democrática. Feijó é o único município a citar o PNE e o PME na referida lei. Não obstante, dos 22 municípios analisados, apenas dois (Jordão e Marechal Thaumaturgo) adotam o perfil exigido na lei estadual (Lei nº 3.141, de 22 de julho de 2016) para a função de diretor, o que, segundo Melo (2023), reproduz a inconstitucionalidade presente na lei referência.

A autora conclui o trabalho revelando o abandono a algumas estratégias previstas tanto na meta 19 do PNE quanto nos PMEs, como, por exemplo, a pendente revisão das leis próprias de gestão democrática, o que denota entrave para alcançar a materialização da meta.

Dessa forma, a autora chega à conclusão de que, embora reconheça avanços, não pode deixar de evidenciar que concretizar a ideia de gestão democrática permanece uma tarefa desafiadora: “A sensação que fica é que estamos dando sempre um passo para frente e dois para trás” (Melo, 2023, p. 18).

É possível que essa sensação de passos e descompassos também seja a experimentada na pesquisa de Scaff (2024). Já no título o estudo anuncia o caminho de movimento seguido de estagnação. Trata-se do artigo intitulado “Elaboração, monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação de Curitiba: do movimento à estagnação”. O esforço da autora foi a fim de observar o movimento, ou a ausência dele, no planejamento educacional do município de Curitiba, Paraná, após a aprovação do PNE (2014-2024). A autora investigou, principalmente, três elementos, a saber: elaboração, monitoramento e avaliação.

Scaff (2024), utilizando como caminho metodológico a pesquisa documental, buscou registros divulgados em páginas eletrônicas do PNE, do Fórum Municipal de Educação, bem como do Conselho Municipal de Educação. A pesquisa, embora concebida em uma única cidade do país, reflete o que ocorre em muitas localidades. Os resultados apontam que o PME de Curitiba não passou do momento de elaboração:

Os resultados permitem concluir que o município de Curitiba desenvolveu e concluiu somente a etapa de elaboração do seu Plano Municipal de Educação, sem qualquer ação relativa ao monitoramento e avaliação do mesmo. Tal movimento evidencia a debilidade dos espaços participativos no cenário de fragilidade democrática que viveu o Brasil pós golpe de estado de 2016, que se replica, ou que germina, nas relações estabelecidas em nível local (Scaff, 2024, p. 1).

O resultado apresentado na pesquisa de Scaff (2024) foi identificado a partir da análise dos três momentos do planejamento. No primeiro momento, o de elaboração, a autora verificou o protagonismo do Fórum Municipal de Educação na elaboração do PME de Curitiba, seguindo a determinação do PNE 2014-2024, que obriga os entes federativos brasileiros a elaborar seus planos de forma participativa e democrática. Assim, foram realizadas conferências e reuniões para discutir e planejar o referido PME.

Por outro lado, a pesquisa também identifica um elemento que poderia passar despercebido a olhos mais desatentos: o período de maior movimentação é, justamente, entre 2014 e 2015. Ao analisar uma das atas, verificou-se que o período diz respeito à notícia de que estava prevista a publicação de uma portaria em que o Ministério da Educação (MEC) anunciaria o congelamento do repasse de verbas a Estados e municípios sem planos de educação, ou seja, a ausência do plano poderia significar uma alteração negativa para o orçamento da educação. A autora explica a

situação a partir do entendimento de Lotta, Gonçalves e Bitelman (2014), que denominam esses fatos como nada menos que um jogo federativo em que se apresentam moedas de troca para barganhar, negociar e chegar a coalizões, sendo uma clara indução das esferas superiores de poder. Sobre o assunto, Scaff (2024, p. 8) destaca que fica claro:

O caráter determinante da indução da União no processo de elaboração do PME-CTBA, tanto no que se refere à criação do FME, quanto em sua composição, como também na organização das etapas de elaboração do plano, culminando com a aprovação pela Câmara Municipal na data estabelecida pela SASE, de modo a evitar a “penalidade” de corte de recursos do PAR, notícia que percorreu os órgãos representativos municipais, embora o documento que normatiza tal determinação nunca tenha sido efetivamente publicado.

A pesquisa traz ao centro das discussões um tema que converge para mais um obstáculo na participação da sociedade em seus espaços. Trata-se da interferência política nos processos democráticos, ou o que a autora chama de relação de verticalidade exercida pelo Executivo em relação aos órgãos representativos da sociedade. Logo, nota-se que a fragilidade democrática de um período político reflete diretamente na forma como a sociedade vai atuar ou será tolhida de fazê-lo. Com o resultado negativo observado na vigência do PME de Curitiba, Scaff (2024, p. 4) vai além e acentua que há movimentos indivisíveis:

Elaboração, monitoramento e avaliação são compreendidos como elementos indissociáveis em qualquer política, uma vez que o próprio conceito de política e planejamento é dinâmico, não se encerra na produção de um documento, mas tem continuidade na gestão da sua implementação.

Sobre os outros dois elementos, a pesquisa constatou que tanto o monitoramento quanto a avaliação do PME de Curitiba não ocorreram. A estagnação é resultado de uma interrupção na conjuntura política que desconsiderou a importância de monitorar e avaliar o que havia sido planejado para a educação local. Isso se reflete em ações concretas, como a extinção da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) de Curitiba, com o período de inoperância do FME e com a ausência de coordenação por parte do Conselho Municipal de Educação, órgãos responsáveis pelo acompanhamento do PME local. Desse modo, Scaff (2024, p. 15) chama a atenção para a urgência em garantir, efetivamente, espaços de participação da sociedade em contraponto a um movimento político conservador:

Adentrando em 2023, a renovação da esperança pela reconstrução democrática do país, frente ao aguçamento de movimentos terroristas empreendidos pela extrema direita conservadora, torna o fortalecimento dos espaços coletivos de participação cidadã cada vez mais urgente, e a retomada do planejamento participativo em âmbito educacional e em todas as instâncias públicas, um desafio premente.

Por fim, temos a pesquisa que trata das ações para monitorar e avaliar o PEE de Mato Grosso do Sul (MS) 2014-2024 (Gumieiro; Militão (2021), que está ancorada em abordagem qualitativa, utilizando pesquisa bibliográfica e documental. O objetivo é verificar quais ações foram instituídas para a efetivação do processo de monitoramento e avaliação do PEE/MS 2014-2024.

Os autores lembram que o PEE se desenvolve em momentos diferentes, porém dentro de um único processo, destacando de maneira especial as fases de aprovação e materialização. No estudo, o destaque é dado ao monitoramento como fundamental para o alcance das estratégias estabelecidas para a concretização da meta.

Assim, inicialmente, a pesquisa revela que, em 2015, foi instituída a Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Estadual de Educação do Mato Grosso do Sul (CMAPEE/MS), composta pelas seguintes instâncias: Secretaria de Estado de Educação (SED/MS); Comissão de Educação da Assembleia Legislativa; Conselho Estadual de Educação (CEE/MS) e Fórum Estadual de Educação (FEE/MS).

Posteriormente, outras instâncias foram acrescentadas, quais sejam: o Tribunal de Contas do Estado, Federação dos Trabalhadores em Educação de Mato Grosso do Sul (FETE/MS), Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino de Mato Grosso do Sul (SINEPE/MS) e União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME/MS).

O desafio das instâncias de acompanhamento e monitoramento era de articular dados e informações, além de discutir o cumprimento ou não das estratégias, amparadas por uma mobilização social.

O estudo analisou atas de reuniões da Comissão de Monitoramento, bem como seus dois relatórios apresentados. A conclusão foi de reconhecer o protagonismo do FEE/MS na elaboração e monitoramento do plano. Além disso, a análise também verificou a importância da comissão técnica criada para auxiliar na sistematização dos dados da planilha de acompanhamento e avaliação. Todavia, o estudo observou as dificuldades na aquisição de informações para preenchimento da planilha, uma vez

que as fontes oficiais forneciam dados desatualizados em relação ao período do monitoramento.

Constatou-se que o Portal Observatório do PEE/MS foi constituído com o objetivo de acompanhar as ações de monitoramento e avaliação do PEE/MS e divulgar os resultados, por outro, verificou-se que o mesmo encontra-se desatualizado, cuja última postagem remonta ao ano de 2017. Cumpre registrar que a extinção da Sase/MEC concorreu para fragilizar as ações voltadas ao monitoramento e avaliação, não só do plano estadual, como também dos planos municipais, uma vez que a Secretaria se configurava como apoio decisivo na elaboração, monitoramento e avaliação dos planos subnacionais de educação em todo o Brasil (Gumieiro; Militão, 2021, p. 10).

Diante disso, todas as pesquisas apresentadas têm em comum o fato de que assegurar a gestão democrática no ambiente escolar é, ainda, uma conquista a ser alcançada, um desafio posto a todos os que acreditam no poder da educação e uma luta que, provavelmente, nunca deixará de ser árdua.

Portanto, com tantas experiências em torno da elaboração, da execução e até do monitoramento dos planos de educação, é necessário considerar que a missão de materializar políticas públicas educacionais ainda está em uma fase longe do ideal. Outrossim, também é necessário destacar que a gestão democrática da educação apresenta muitos meandros, muitas matizes que podem fazer (e fazem) diferença no momento de elaboração, de execução e de apresentação dos resultados. Um exemplo é que uma gestão democrática com políticas elaboradas em um momento histórico para ser executada em outro momento muito ou completamente diferente do anterior pode implicar em resultados não previstos.

Outra questão revelada é que uma gestão democrática também pode ser instrumento de manipulação para legitimar entendimentos de um grupo, inclusive, sendo utilizada como forte arma nas batalhas ocultas, mas nem tanto nas relações de poder, nos interesses de grupos diferentes, embora na mesma área de atuação.

Assim, todas as pesquisas foram importantes para ajudar na compreensão e reflexão acerca da gestão democrática como instrumento fundamental e poderoso, devendo este ser utilizado com consciência do seu real porquê. Em síntese, é possível afirmar que embora exista a preocupação de realizar uma prática educacional mais participativa, os avanços ainda estão aquém do esperado, o que é motivo de frustração dos profissionais que trabalham na educação, pesquisam a educação e acreditam nela.

Feitas estas considerações gerais, a presente dissertação encontra-se

organizada em cinco seções. Começando com essa parte introdutória, com destaque para a temática da pesquisa e seu objeto, sua problemática e relevância, as questões de estudo, objetivos, metodologia e a revisão de literatura.

Na segunda seção, intitulada “Plano Nacional de Educação como política de Estado para a educação brasileira”, o objetivo é evidenciar a fundamentação teórica da pesquisa, além de apresentar aspectos do movimento histórico e suas perspectivas, de forma que se torne mais desintricado compreender a lógica desse processo de existência de Planos Nacionais de Educação.

Como limitação temporal, o ponto de partida é o movimento que deu origem ao Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova, redigido por Fernando de Azevedo, em 1932, até as atuais discussões em torno de um novo PNE, sempre à luz das Constituições Federais do país. Nesse momento da pesquisa há uma percepção clara de um movimento cíclico: os momentos de maiores avanços democráticos foram também os momentos de fortalecimento da ideia e da construção de planos de educação.

Já na terceira seção, intitulada “A gestão escolar no contexto do PNE e de uma Nova Gestão Pública”, são situadas as discussões relativas à gestão democrática, à meta 19 do PNE, desde a Constituição Federal de 1988 até o PNE 2014-2024, enfatizando mudanças conceituais, influências da Nova Gestão Pública e aspectos da gestão democrática e gerencial.

A quarta seção trata do PEE do Estado do Acre para o decênio 2015/2024. É a seção em que situamos o PEE no contexto do Acre, seu processo de elaboração, suas principais discussões, o papel das instâncias responsáveis pelo seu monitoramento, bem como a verificação do cumprimento de suas estratégias, mais especificamente das estratégias 18.1 e 18.3, tendo como base a atual lei de gestão democrática do Acre, a Lei nº 3.141, de 22 de julho de 2016 (Acre, 2016).

Por fim, temos as considerações finais, com a apresentação de apontamentos e reflexões realizados ao longo da construção deste trabalho, seguidas das referências que foram utilizadas para fundamentar o estudo.

2 PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO COMO POLÍTICA DE ESTADO PARA A EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Neste capítulo, a intenção é apresentar a fundamentação teórica que embasa esta pesquisa, bem como lembrar aspectos de movimentos históricos e suas perspectivas. Aqui fica evidente o fato de que, na lógica do processo de existência de PNEs, os avanços e/ou retrocessos estão sempre pareados aos movimentos de continuidade e descontinuidade democrática.

Para tanto, vamos fazer uma incursão nos fatos ocorridos em períodos anteriores ao Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova, redigido em 1932, com destaque para a ideia de espírito democrático da educação e sua função social. Também será abordado o planejamento educacional pela ótica das constituições republicanas de 1891 até a Carta Magna de 1988. Por fim, esta pesquisa traz aspectos do PNE, com destaque para alguns resultados apresentados recentemente em relatórios de acompanhamentos.

2.1 Fundamentação teórica

Para apresentar a fundamentação teórica que um estudo dessa natureza requer, é necessário buscar autores que pesquisam a referida temática, procurando abordar categorias como planejamento educacional, política de Estado, gestão democrática, Nova Gestão Pública e tantas outras que possam emergir no desenvolvimento da pesquisa e que sejam importantes para sua fundamentação.

Dessa forma, as discussões desenvolvidas foram balizadas em autores, como Dourado (2017), Cury (2002), Saviani (2007), Mainardes (2006), Scaff (2018, 2023), dentre outras referências que foram fundamentais para ampliar a compreensão deste estudo. Já para entender o PEE em um contexto acreano, a referência é Melo (2023), Carvalho (2018) e Moreira (2018).

Inicialmente, é oportuno apresentar a reflexão feita por Dourado (2017), que vai além do fato de abordar o desafio de materializar políticas de Estado para a educação no Brasil. O autor apresenta a educação como um epicentro, e o planejamento como uma necessidade para alcançar a meta das metas:

Tão retardado se acha o país no desempenho de suas obrigações constitucionais e legais de oferecer educação primária a toda sua população

e educação média e superior em quantidades compatíveis com o seu desenvolvimento, que somente com o mais rigoroso espírito de planejamento e a mais severa preocupação contra o desperdício e o esforço improdutivo é que poderemos vencer o ameaçador atraso em que nos encontramos na meta das metas, que é a do desenvolvimento dos recursos humanos do nosso país (Dourado, 2017, p. 31).

O autor supracitado defende a educação como meta das metas e lembra que, para alcançá-la, é necessário mais que um planejamento, é essencial que esse planejamento seja rigoroso e assertivo para que seja capaz de vencer o atraso em que nos encontramos em relação ao desenvolvimento educacional no país. A necessidade desse plano educacional tão criterioso se dá em razão da inegável complexidade do tema, sendo intrincadas as políticas que envolvem a educação. Assim,

Uma tessitura sociopolítica complexa, que se articula às agendas transnacionais, ao Estado nacional, à relação entre entes federados, às especificidades do sistema educacional brasileiro, à gestão, à avaliação e ao financiamento, à qualidade e às concepções político-pedagógicas norteadoras, entre outros (Dourado, 2017, p. 176).

Desse modo, o autor supracitado não deixa dúvidas sobre a complexidade da temática. Mais complexa ainda pelo fato de que a garantia do direito à educação, com políticas educacionais eficazes, é o primeiro passo para o acesso a outros direitos sociais. Nesse sentido também são as palavras de Freitag (1987, p. 35), ao afirmar que “a política educacional não é senão um caso particular das políticas sociais”. Já o papel de cada ator no campo dessa dinâmica social, no que diz respeito à construção do direito à educação de qualidade para todos, é pontuado por Medeiros e Oliveira (2013, p. 4):

Seja como for, para definir políticas de redução das desigualdades regionais importa saber quais são seus determinantes. Uma maneira de se organizar esses determinantes é dividi-los em grupos. Um primeiro grupo pode ser denominado Escolas, e inclui, mas não se limita a, características dos professores, da administração, infraestrutura das instalações, currículos e técnicas de ensino; um segundo grupo, Ambiente Social, que tenta abarcar fatores não escolares da sociedade que afetam de modo relevante a educação como, por exemplo, transporte, segurança e valores culturais relacionados à educação e ao trabalho; finalmente, um terceiro grupo pode ser denominado Características Individuais e Familiares, o qual remete à educação dos pais, sua renda, a composição da família e atributos individuais como raça, sexo e deficiência. Trata-se de uma divisão puramente analítica, pois há alguma interseção e muita interação entre essas categorias.

Nessa linha de pensamento, vários espaços são apontados como propícios para a construção da educação, onde é possível aplicar políticas educacionais que ultrapassam os muros das escolas, como, por exemplo, no ambiente familiar e na sociedade. Assim, de acordo com os autores supracitados, é possível compreender que a educação faz parte de um sistema complexo, experimentado dentro de uma dinâmica social, sendo um direito que abre portas para outros direitos e pode ser construído em vários espaços de evolução social. Mesmo assim, fica a dúvida: por que já se passaram tantas gerações e essa tarefa continua sendo um desafio sem trégua, mesmo que todos saibam os benefícios de superá-la?

Lima (2014, p. 36), assim como Dourado (2017), defende o planejamento como um dos caminhos para superar a problemática e construir essa educação tão sonhada e idealizada por todos: “Os planos, os programas e os projetos são aliados da administração pública. A existência deles contribui para que o administrador público cumpra suas atribuições com êxito”.

Em outras palavras, para vencer um grande desafio, é necessário um plano, um estudo bem elaborado de como, onde e em quais momentos agir. Dessa forma, os planos de educação nasceram. Além de serem um norte, também dão legitimidade às ações realizadas, pois, como lembra Vieira (2007, p. 59), “por mais nobres que sejam as intenções de qualquer gestor ou gestora, suas ideias precisam ser viáveis (condições de implementação) e aceitáveis (condições políticas)”.

Sobre o assunto, Scaff (2023) lembra que são três os elementos indissociáveis de um planejamento consolidado: a elaboração, o monitoramento e a avaliação. Em se tratando do PNE, em todas as etapas, a participação da sociedade deve ser garantida:

Particularmente no que se refere ao Plano Nacional de Educação (2014-2024), esse processo se reveste de características singulares, que passam pela garantia da participação social em todas as etapas. Na elaboração dos planos esse aspecto foi garantido por meio das conferências nacional, estaduais, municipais e intermunicipais, com modo de organização orientado diretamente pela Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) do Ministério da Educação (MEC) (Scaff, 2023, p. 17).

Além da garantia da participação na elaboração, Scaff (2023) lembra que é necessário cumprir com a determinação legal nas fases de monitoramento e avaliação dos planos. Uma exigência constitucional que prescreve que “a execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações

periódicas” (Brasil, 2014).

Nota-se, com isso, que o planejamento educacional está intimamente ligado à gestão da educação que, inclusive, deve guardar a essência da tarefa educativa: o bem ensinar e o bem aprender. Logo, a função social da educação terá destaque e ela poderá, final e constantemente, abrir a porta para outros direitos sociais. Os planos estaduais, municipais e nacional de educação são instrumentos utilizados para a transformação de palavras em ideias. Essas ideias transformam-se em debates, textos e, finalmente, em leis postas em execução. Sobre o assunto, Cury (2002, p. 247) reconhece que as leis, embora guardem em sua essência uma contradição, são essenciais para o nascimento de direitos:

A importância da lei não é identificada e reconhecida como um instrumento linear ou mecânico de realização de direitos sociais. Ela acompanha o desenvolvimento contextualizado da cidadania em todos os países. A sua importância nasce do caráter contraditório que a acompanha: nela sempre reside uma dimensão de luta. Luta por inscrições mais democráticas, por efetivações mais realistas, contra descaracterizações mutiladoras, por sonhos de justiça. Todo o avanço da educação escolar além do ensino primário foi fruto de lutas conduzidas por uma concepção democrática da sociedade em que se postula ou a igualdade de oportunidades ou mesmo a igualdade de condições sociais.

Ao corroborar as ideias de Cury (2002), Dourado (2017, p. 43), ao falar da importância das leis, enfatiza a contradição latente implicada em uma luta de contrapontos ao afirmar que “a prática é composta de muito mais do que a soma de uma gama de políticas e é tipicamente investida de valores locais e pessoais e, como tal, envolve a resolução de, ou luta com, expectativas e requisitos contraditórios”. O autor também ressalta que, por vezes, são necessários ajustes secundários para que essa prática possa nascer.

Nesse mesmo entendimento e à luz das reflexões de Mainardes (2006), há também um alerta sobre os contextos em que os discursos políticos são construídos nos momentos de definição das prioridades educacionais. Os interesses sempre revelam pontos antagônicos. “É neste contexto que grupos de interesses disputam para influenciar a definição das finalidades sociais da educação e do que significa ser educado” (Mainardes, 2006, p. 51).

Ao falar sobre os contextos nos quais a educação é construída, o autor destaca que uma política educacional está inserida no mundo; logo, há influências de outros países, que apresentam modelos de experiências com soluções para o que ele chama

de mercado político e acadêmico:

Neste contexto estão envolvidas as influências globais que podem ser entendidas tanto pelo fluxo de ideias por meio de redes políticas e sociais que envolvem: a circulação internacional de ideias, o processo de “empréstimo de políticas” e os grupos e indivíduos que “vendem” suas soluções no mercado político e acadêmico, quanto pelo patrocínio e, em alguns aspectos pela imposição de algumas “soluções” oferecidas e recomendadas por agências multilaterais. Banco Mundial, UNESCO, FMI entre outros (Mainardes, 2006, p. 52).

Além das influências externas, Scaff, Oliveira e Aranda (2018) lembram que há outros fatores a serem observados. Os autores alertam para a necessidade de tempo de amadurecimento dessa dinâmica de participação social e, além da capacidade de organização de grupos de acordo com seus interesses comuns, também deve haver coordenação dos debates entre diferentes perspectivas de educação e da sociedade.

Assim, a partir desses vários contextos descritos pelos autores supracitados neste trabalho, foram criados os planos municipais, estaduais e nacional de educação, sempre com a ideia de organizar um sistema nacional de política específica para a área. Por essa razão, embora o foco deste estudo seja a meta 18 do PEE do Acre (2015-2024), é necessário considerar alguns aspectos acerca do PNE (2014-2024), o que será feito, de forma mais detalhada, nas próximas seções.

Por ora, é oportuno lembrar que, assim como o PEE, o PNE também está chegando ao fim. Ambos serão concluídos em 2025, sendo que o PNE seria encerrado em 2024, mas foi prorrogado por mais um ano. Já o PEE do Acre, embora conste da lei a validade de 2015-2024, seu encerramento será em 2025, quando completará seus 10 anos de execução.

Sobre o PNE, é importante salientar que foi instituído pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (Brasil, 2014), para o decênio 2014-2024, tendo sido prorrogado por mais um ano, com encerramento previsto para 2025. Nas considerações de Dourado (2017, p. 18), o PNE também reflete o momento de interesse crescente pela pauta educacional. Um dos motivos é a mobilização necessária para construir o plano e, mais que isso, para monitorar sua execução: “[...] é fundamental lançar luz nos esforços múltiplos de monitoramento e avaliação do PNE, oriundos das instâncias com responsabilidades institucionais nesse campo, bem como situar os movimentos e políticas em curso após a aprovação do PNE”.

Dessa forma, percebe-se que não só a criação de um plano de educação é

importante. Seu monitoramento também se mostra fundamental para revelar até onde o plano conseguiu ir. No caso do PNE, há críticas porque a grande maioria de suas metas não foi cumprida. Essa dinâmica com resultados aquém do esperado foi apresentada recentemente, em junho de 2024, em dois estudos: no Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2024, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (Brasil, 2024a, 2024b), e em um outro estudo realizado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2024), cujo detalhamento de alguns aspectos será feito posteriormente.

No balanço sobre o cumprimento das metas do PNE, o relatório apresentado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2024) demonstra um longo caminho para a efetivação das políticas públicas educacionais. Os dados revelam que quase 90% das metas não foram cumpridas, sendo que três metas estão em retrocesso. Segundo o documento, o resultado é preocupante, pois “em dez anos de vigência, apenas 4 das 20 metas foram ao menos parcialmente cumpridas. No conjunto do Plano, a maioria dos objetivos prescritos em suas metas está longe de ser cumprido, mesmo com atraso” (Campanha Nacional pela Educação, 2024, p. 5).

A esse respeito, surge outra indagação: quais os principais problemas para se chegar ao fim do PNE com resultados tão insignificantes em sua execução? Para Vieira (2007), tais situações ocorrem quando os planos esbarram em vários empecilhos, como por exemplo: o excesso de propostas e a falta de previsão orçamentária. Apesar de tudo isso, o PNE foi e é importante porque formaliza as intenções e indica um caminho para os planos estaduais e municipais de educação. Tudo isso com base em parâmetros apresentados pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Brasil, 1996). Resta saber se o plano criado para a educação do Estado do Acre reflete em ações o que está posto no papel ou sofre do mesmo mal do PNE.

Considerado como um marco histórico para a educação do Acre, o PEE, criado pela Lei nº 2.965, de 2 de julho de 2015 (Acre, 2015), expressa o compromisso com a construção de políticas educacionais pautadas na universalização de saberes que gerem avanços à sociedade. Dentre as suas principais diretrizes estão a valorização política, social e econômica dos profissionais da educação, com ênfase na remuneração, carreira e jornada de trabalho, somada à erradicação do analfabetismo, à universalização do acesso à educação básica, além da redução das desigualdades

educacionais no Estado e do fortalecimento da gestão democrática nos ambientes escolares.

Com diretrizes tão ousadas, o PEE foi elaborado com base em uma construção coletiva com deliberações e participações de diferentes segmentos que se reuniram no Fórum Estadual de Educação, em agosto de 2012. O fórum coordenou as conferências municipais, intermunicipais e estaduais, seguindo as recomendações da Conferência Nacional de Educação (CONAE). A etapa seguinte foi a convocação de delegados de todos os municípios para a Conferência Estadual de Educação, em setembro de 2013. Assim nasceu o PEE.

Destaque-se que, com vistas à consolidação do Sistema Estadual de Educação do Acre – instituído através da Lei nº 1.694, de 21 de dezembro de 2005 (Acre, 2005), as metas e estratégias do PEE seguem o que é posto no PNE. São 267 estratégias para pôr em prática suas 19 metas. Todavia, algumas delas apresentam prazos difíceis de serem alcançados, levando em consideração os objetivos propostos. Seguem alguns exemplos:

- Universalizar o Ensino Fundamental de nove anos para a população de seis a 14 anos de idade até o segundo ano de vigência do plano;
- Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população, de 15 a 17 anos de idade;
- Elevar a taxa de alfabetização da população maior de 15 anos de idade para 96% até 2020;
- Garantir, em regime de colaboração entre a União, Estado e municípios, no prazo de dois anos da vigência do plano, que todos os professores da educação básica tenham formação específica de nível superior;
- Desenvolver, até o fim do segundo ano de vigência do plano, novos planos de carreira para a rede estadual e redes municipais que assegurem a valorização dos profissionais da educação básica e que tenham como parâmetro a equiparação do rendimento médio dos professores ao de profissionais com formação equivalente;
- Assegurar, até o fim do segundo ano de vigência do plano, a construção ou reformulação dos instrumentos jurídicos e processos para a efetivação da gestão democrática da educação pública do Estado do Acre.

Tais metas apresentadas no PEE em 2015 foram construídas, como dito, de

acordo com diretrizes e objetivos de instituições públicas e da sociedade organizada. A aspiração mais latente era simples: criar um plano estruturante da política educacional do Acre (Acre, 2015). Sobre esse momento de criação de planos, Lima (2012) pontua que os planejamentos também surgem como forma de legitimar as propostas construídas com base nas necessidades, forças e vulnerabilidades apresentadas. Para Lima (2012, p. 36) o planejamento “deve ter metas claras, explicitar os prazos, contar com o apoio da comunidade, ser construído democraticamente e mesclar ações estruturantes com ações impactantes, capazes de mobilizar os professores e a comunidade das escolas”.

Nessa perspectiva, é oportuno enfatizar, mais uma vez, que ser o principal articulador de uma política educacional de um Estado, considerando-se tendências históricas e ainda as peculiaridades de cada município, valorizando a gestão educacional democrática e transformando propostas em ação, pode não ser uma das tarefas mais fáceis e muito menos agradável, já que mudar não é simples e interesses são constantemente confrontados, podendo desestabilizar sistemas já enraizados política e culturalmente. Porém, uma vez realizado o plano, há quem deva cobrar sua execução e acompanhe seus principais desafios e avanços.

No caso do PEE, a função de monitorar a execução e o cumprimento das metas está por conta de vários atores, como revela a Lei nº 2.965, de 2 de julho de 2015 (Acre, 2015), que criou o PEE do Acre:

Art. 5º A execução e o cumprimento das metas deste plano serão objeto de monitoramento e avaliação periódica, realizadas pelas seguintes Instâncias:
I – Secretaria de Estado de Educação e Esporte - SEE;
II - Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Assembleia Legislativa do Estado do Acre - ALEAC;
III - Conselho Estadual de Educação - CEE; e
IV - Fórum Estadual de Educação - FEE (Acre, 2015, p. 3).

Nos últimos dados divulgados pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2024), os indicadores apresentados, embora nada surpreendentes, revelam uma grande distância entre o planejado e o executado. Um exemplo é o percentual de escolas públicas que selecionam diretores por meio de processos seletivos qualificados e eleição com participação da comunidade escolar. Nesse aspecto, o Acre tem um dos maiores índices, 32%. Porém, teve queda de mais de 5 pontos percentuais em relação aos indicadores de 2021, sem avanços notáveis em relação ao período anterior à execução do plano.

A situação reforça ainda mais o papel dos órgãos de controle e monitoramento do plano, pois eles são de fundamental importância para revelar que, para além da participação no planejamento, a sociedade deve acompanhar e monitorar o que foi idealizado e materializado. Alves (2012, p. 136) destaca a necessidade dos conselhos como órgãos de Estado criados com voz própria, que devem ser respeitados:

Os Conselhos, embora integrantes da estrutura de gestão dos sistemas de ensino, não falam pelo governo, mas falam ao governo, em nome da sociedade, uma vez que sua natureza é de órgãos de Estado. O Estado é a institucionalidade permanente da sociedade, enquanto os governos são transitórios. Assim, os conselhos, como órgãos de Estado, têm duplo desafio: primeiro, garantir a permanência da institucionalidade e da continuidade das políticas públicas educacionais e, segundo agir como instituintes das vontades da sociedade que representam.

Nesse viés, a operacionalização das políticas de educação é um grande desafio no ambiente escolar. São muitas as dimensões postas. Uma delas é financeira. Inclusive, a primeira proposta do PEE, em 2001, não chegou a ser encaminhada à Assembleia Legislativa do Estado do Acre (ALEAC) em razão de não existir previsão orçamentária.

Por conseguinte, embora a construção do plano seja baseada em instrumentos constitucionais, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Orçamento Anual (LOA), “o estoque de boas ideias de baixo custo tende a ser limitado. Boa educação requer elevados investimentos” (Vieira, 2007, p. 59). Logo, fica evidente que o planejamento é transformado em prática por meio da gestão educacional, que também passa pela gestão financeira.

A gestão é a materialização de políticas educacionais em prática educacional. Assim, a gestão educacional envolve muito mais que negociação de conflitos, ela também depende de circunstâncias políticas. Por vezes, existem problemas que já foram identificados em boa parte. No entanto, ainda há muitas dúvidas em relação à solução. Talvez porque, como explica Vieira (2007), nem sempre há convergência entre as ideias dos que pensam e as ideias dos que fazem a política. Dessa forma, a gestão da educação e da escola é tão importante para o sucesso dos estudantes que não pode se perder nos percalços do caminho:

A escola é um espaço próprio à difusão do saber, todo o esforço nela realizado deve convergir para a aprendizagem daqueles para que foi criada. Tantos são os problemas da prática, que a gestão corre o risco de desviar-se desta finalidade aparentemente tão simples. De perder-se no emaranhado

dos fios de novelo... E isto, bem se sabe, não pode, nem deve ocorrer. O sucesso de uma gestão escolar, em última instância, só se concretiza mediante o sucesso de todos os alunos. Daí porque é preciso manter como norte a gestão para uma comunidade de aprendizes (Vieira, 2007, p. 67).

Dessa forma, o planejamento educacional está intimamente ligado à gestão do ensino. O PEE é um dos vários instrumentos utilizados para a transformação de palavras em ideias e de ideias em ações concretas em favor de todos, porque quando a educação é, realmente, garantida, todos ganham.

2.2 Breve histórico que antecede a ideia de plano

Neste momento da pesquisa há o destaque para uma evidência histórica: junto com a democracia, a ideia de planejamento da educação se fortalece. Em vários momentos da história do país é inegável que há um movimento cíclico de avanços e retrocessos democráticos. Nesses momentos também estão os passos e descompassos para a implementação dos planos de educação. Assim, há uma relação pareada da ideia de plano com a democracia brasileira.

A observação pode ser evidenciada em três momentos, a saber: a partir da década de 1930, com o movimento da Escola Nova, com o modernismo, com a eclosão da abertura democrática e grandes movimentos culturais, sociais e educacionais. Depois, vem a chamada ditadura de Vargas.

O segundo momento destaque desta reflexão é o fim da década de 1950, quando surge um governo mais democrático, com movimentos de reforma de base da educação. Nasce um movimento favorável ao plano educacional e, em 1961, vem sua aprovação. Após isso, inicia-se o golpe de 1964 e mais um período ditatório.

Em tempos menos remotos, já em 2014, temos o PNE aprovado e, em 2016, o golpe, que corta todo o recurso, mutilando um grande avanço garantido em 2014.

Os ciclos de avanços e retrocessos democráticos são traduzidos por Scaff (2024) como um movimento cíclico em que o plano avança democraticamente junto com a sociedade, ou, a sociedade democraticamente avança com o plano, e quando esse avanço se concretiza, o revés antidemocrático derruba o plano.

Assim, nas considerações seguintes sobre esse contexto histórico apresentado, é evidente o fato de que a educação não avança em regimes antidemocráticos e, como a História prova por “a” mais “b” que a lógica posta sempre foi e sempre será a educação construir espaços democráticos e a democracia

assegurar as transformações, embora, de tempos em tempos tenha seus avanços sacrificados por retrocessos.

Para começar, algumas considerações sobre o lugar potente de transformações sociais: a escola. Teixeira (1971, p. 37) lembra que “a escola é o retrato da sociedade a que serve”. A declaração do educador Anísio Teixeira, personagem importante da História da educação no Brasil, revela o quanto a escola ocupa um espaço relevante na sociedade, inclusive tendo uma função social necessária para a construção dessa mesma sociedade. Mas, é bem verdade que, se a escola é o retrato da sociedade, ela assume feições diferentes a depender do momento em que essa mesma sociedade se encontra, e assim, sua função também será alterada de acordo com cada período. Por conseguinte, perceber o contexto histórico de cada momento da sociedade ajuda também a assimilar as variáveis de avanços e retrocessos da democracia e do sistema educacional brasileiro.

À luz das constituições brasileiras é possível traçar um recorte de fatos históricos na criação da política educacional, em especial de um sistema de educação por meio de seu planejamento. Antes, é importante conceituar o entendimento de planejamento educacional que, de acordo com Alves (2016, p. 80), “é compreendido como processo político e técnico-institucional que envolve a análise das realidades e definição de diretrizes e prioridades a serem atendidas”. Para além dessa compreensão de planejamento educacional, Dourado (2020, p. 11) acrescenta que há também variáveis fundamentais para a construção de um planejamento:

É fundamental não perder de vista que as políticas educacionais, como expressão da materialização da ação do Estado/Governo, são mediadas pelo contexto sociocultural mais amplo, bem como pelas regulamentações, regulações e dinâmicas de financiamento, de avaliação e de gestão, nem sempre circunscritas à dimensão educacional, mas, certamente, resultantes de macro processos que impactam as políticas públicas.

Como o planejamento é um processo político e técnico-profissional, as variáveis a que ele está sujeito, como afirma Dourado (2020), apresentam a construção das políticas educacionais como algo extremamente complexo e rico, pois suas dimensões são múltiplas e seus resultados podem ser alterados de acordo com cada momento, ou melhor, de acordo com cada tempo e espaço em que essas políticas são implementadas. Assim, compreender a história da construção ou desconstrução do PNE é essencial para compreender a situação atual e as

perspectivas de futuro. Diante disso, é preciso olhar o passado e observar alguns momentos e movimentos consideráveis. O fim da monarquia no país, em XIX, é um bom começo para traçar essa linha cronológica.

Eram tempos de mudanças. O trabalho de pessoas escravizadas era substituído pelo trabalho livre e assalariado; imigrantes chegavam ao país, o setor de prestação de serviços crescia, bem como a pequena indústria. O Brasil recebia capital estrangeiro, mais precisamente inglês e americano, e novas tendências de pensamento afloravam, trazendo conceitos de positivismo, industrialismo e ruralismo.

Nesse novo contexto, a família real, representada pelo imperador D. Pedro II, deu lugar às oligarquias regionais, principalmente o que se denominava de política do café com leite, ou seja, o período em que paulistas e mineiros se revezavam no governo republicano. Na época, estava em vigor a primeira Constituição republicana do país, a Carta Magna de 1891 (Brasil, 1891), também conhecida como a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Ela instituiu o regime republicano, determinou a criação dos três poderes e a separação entre Estado e Igreja. No que tange à educação, a Constituição de 1891 determinou a garantia do ensino primário, obrigatório, laico e gratuito. Porém, a responsabilidade dessa garantia não recaía sobre o Estado, e sim, sobre cada indivíduo. Sobre o planejamento da educação a Constituição) nada mencionou.

Com o passar dos anos o modelo de Presidência do país alternada perdeu força, e já na década de 1930, o gaúcho Getúlio Vargas chega ao poder, assumindo a Presidência do Brasil em um governo provisório e, posteriormente, em 1937, seguiu governando o país na denominada Ditadura de Vargas.

Era a transição de uma sociedade agrária exportadora para uma sociedade urbana industrial, embora incipiente. No mesmo período, em 1930, foram criadas universidades e o Ministério da Educação e Saúde. Por essa razão, era também necessária uma nova forma de educar. Assim, o modelo de educação passou a ser alterado, tendo em vista que um movimento de renovação carece do novo, que, nas palavras de Filipe e Machado (2018, p.11), seria “o novo como ruptura e continuidade” ou até, “o novo como uma ilusão necessária”, substituindo o vazio da existência com a esperança utópica, que rompe com uma estrutura e legitima a que está por vir. Porém, qual função a educação ocuparia nessa nova sociedade?

É isso mesmo que a Educação Nova proclama e pretende ser: ser (não uma,

mas) a alternativa à Escola Tradicional (que Adolphe Ferrière apresenta como Escola do Diabo), a única alternativa realmente portadora de novidade e de esperança em tempos melhores, na vinda de “novos tempos”, a única capaz de criar dinâmicas preñhes de novidade... (Filipe; Machado, 2018, p. 11).

Conforme os autores supracitados, o novo modelo de educação era intencional e pretendia negar a educação do período anterior, ofertando um outro tipo de ensino popular e universal, porém, com a ressalva de que nem tudo deveria ser ensinado para todos. A educação era vista como parte de uma totalidade de um projeto político. Dessa forma, a qual modelo essa nova escola se contrapunha?

A escola tradicional foi descrita por um dos líderes da Escola Ativa na Europa, Adolphe Ferrière, no manifesto denominado “Transformemos a Escola” (1928). Para o pedagogo suíço e um dos fundadores da Escola Nova, a escola tradicional se mostrava como nada menos que o inferno, ou, no mínimo, uma invenção do diabo:

A criança adora a natureza: encerraram-na dentro de casas. A criança gosta de brincar: obrigam-na a ‘trabalhar’. Pretende saber se a sua atividade serve para qualquer coisa: fez-se com que a sua atividade não tivesse nenhum fim. Gosta de mexer-se: condenam-na à imobilidade. Gosta de palpar objetos: ei-la em contacto com ideias. Quer servir-se das mãos: é o cérebro que [a Escola Tradicional] lhe põe em jogo. Gosta de falar: impõe-lhe silêncio. Quer esmiuçar as coisas: constroem-na a exercícios de memória. Pretende buscar a ciência de motu próprio: é-lhe servida já feita. Desejaria seguir a sua fantasia: fazem-na vergar sob o jugo do adulto. Queria entusiasmar-se: inventaram-se os castigos. Queria servir livremente: ensinou-se-lhe a obedecer passivamente. O diabo ria pela calada! (Ferrière, 1928, p. 12).

Nesse mesmo viés, Teixeira (1971) destaca que essa nova educação deveria ser diferente da escola tradicional, que era punitiva e formava crianças sem respeitar as várias nuances do saber cognitivo, e que recebia como resultado a formação de pessoas treinadas para esconder opiniões e vontades, sempre com a intenção de não sofrerem castigos.

A escola fundada nos “programas de lições previamente traçadas” e no regime do “aprende ou serás castigado” ignorava, antes do mais, a complexidade do ato educativo e tudo que podia realmente conseguir, eram crianças hábeis no jogo da dissimulação, que procuravam cumprir – para evitar penas ou ganhar o prêmio – com o mínimo de responsabilidade voluntária a tarefa obrigatória que lhes marcavam os mestres (Teixeira, 1971, p. 21).

Dessa forma, a escola tradicional era a escola com limitações evidenciadas em vários aspectos de sua materialização; não tinha lugar adequado para sua realização; o professor era o centro principal com autoridade até inquestionável; era considerada, por muitos, como de mentalidade atrasada para uma população também atrasada, inclusive, por vezes, criticada por seus hábitos de higiene e civilidade (ou falta deles). Paradoxalmente, também era uma escola para poucos privilegiados e que formava pessoas para um futuro previsível, em uma sociedade também previsível, ou melhor, conservadora (Teixeira, 1971).

2.3 O manifesto ao povo e ao governo

Como dito, na virada da década de 1920 para a de 1930, o Brasil vivia um momento de grandes mudanças econômicas, sociais e ideológicas, com um movimento que impulsionava alterações na institucionalização da educação e, por que não dizer, inspirava a construção de um país mais inclusivo e democrático. Na mesma época, um grupo de 26 jovens, educadores e intelectuais disse, em um documento, o que seria a educação adequada para aquele momento. O documento era o Manifesto dos Pioneiros da Educação, considerado a certidão de nascimento da educação no país, com inspirações de lutas de décadas anteriores.

O documento revelava como deveria ser a educação progressiva, ou simplesmente a Escola Nova. A carta dos educadores, de início, já apresentava a educação como o primeiro de todos os problemas a serem enfrentados no país. Ela estava no topo da prioridade, lugar justificado pela gravidade revelada ao observar que o Brasil era um país de analfabetos. Seguiu o manifesto com questionamentos sobre o motivo de a escola não ser tão progressiva quanto a sociedade, pois sempre se mostrava desatualizada com tudo o que ocorria de mudanças. O manifesto também defendia uma educação laica, pública e para todos. Da mesma maneira, queria implantar uma nova forma de educar jovens e adultos, distanciando-se da velha estrutura da educação tradicional (Lemme, 2005).

A Escola Nova, defendida no manifesto, valorizava um ensino ativo, no qual o aluno seria estimulado a absorver conteúdos de maneira autônoma e de forma participativa, valorizando sua capacidade por meio de sua participação, ou seja, adequando o ensino ao desenvolvimento biológico dos alunos, com a defesa das liberdades individuais e do mercado. Lemme (2005, p. 172), um dos pioneiros da

educação, destacou um dos pontos considerados essenciais do manifesto: o espírito democrático da educação.

A educação deve ser um direito de todos, de acordo com suas necessidades, aptidões e aspirações, dentro do princípio democrático da igualdade de oportunidades para todos. Por isso mesmo, deve caber ao Estado, como representante de todos os cidadãos, assegurar esse direito, tornando-se assim a educação uma função essencialmente pública. Para assegurar esse direito democrático a escola deve ser única, obrigatória, pelo menos até um certo nível e limite de idade, gratuita, leiga, e funcionar em regime de igualdade para os dois sexos.

Apesar da defesa de um ensino democrático feita no manifesto, o modelo educacional materializado no período foi diferente. Isso ocorreu porque o Estado Novo, em uma política ditada pelo então presidente da República do Brasil, Getúlio Vargas, se utilizou da metodologia da Escola Nova e a pôs a serviço de seu governo, servindo aos seus interesses institucionais. Inclusive, uma das principais marcas do ensino nacional na era Vargas era a dualidade do ensino: de um lado o ensino profissionalizante e de outro o ensino regular, propedêutico.

Dessa forma, o modelo educacional propiciava uma educação dual. Uma servia para atender às exigências e urgências do mercado e a outra com uma formação mais ampla e regular, capaz de oferecer mais possibilidades de se chegar às universidades. Eram dois lados, o ensino técnico e o secundário; eram dois públicos, os que precisavam muito estudar para logo trabalhar e os que poderiam seguir com todas as etapas do ensino, inclusive em cursos superiores. Nesse contexto, lembra Lima (2023), a metodologia da Escola Nova foi posta a serviço do governo Vargas. Porém, isso não significa que ela tenha sido criada para isso ou que seja estabelecida uma depreciação de sua importância, principalmente em sua essência no cumprimento da função para a qual foi criada.

Assim, depreende-se que os modelos educacionais têm sua fatia de funcionalismo, podendo se apresentar até como necessário para formar uma mentalidade nova. De igual maneira, Teixeira (1971) defende que a escola tem uma finalidade espiritual e não pode falhar porque nela está a função de formar pessoas civilizadas. Em um sentido mais nacionalista, levando em conta o contexto e o momento em que a sociedade vivia, a Escola Nova tinha a função de fortalecer o país, formando cidadãos úteis para a ação necessária de construir a nação brasileira. Consequentemente, era urgente educar as classes menos abastadas para participar

do progresso pelo qual o país passava. Também era importante alcançar um padrão de civilidade.

Ressalte-se que a noção de civilidade deve ser relativizada em muitos aspectos porque guarda profunda relação com dois elementos: espaço e tempo. A depender do lugar e do tempo, algo pode ser considerado, ou não, civilizado. Essa tarefa civilizadora da escola se apresentava em oposição à barbárie, pois a escola era um espaço de domínio da ética, e a civilidade se revelava como a uniformidade de comportamentos, pensamentos, ideais e sonhos. Quem não segue o padrão é o bárbaro, ou melhor, quem não segue e muito menos compreende a língua do civilizado é pouco evoluído (Lima, 2023).

Na percepção de Teixeira (1971), a função da escola é espiritual, formando o cidadão com espírito democrático, e esse mesmo espírito é fundamental para servir à sociedade como base para sua estabilidade. Desse modo, como a escola faz isso? A escola faz isso ao converter um ser social em um ser coletivo, em uma experiência que remete a Émile Durkheim. O sociólogo, compreendia que dentro dos grupos sociais há uma consciência coletiva, com crenças e sentimentos que servem para orientar a conduta de cada indivíduo, concluindo que a ação individual poderia ser explicada a partir do comportamento coletivo e afirmava que o egoísmo é, em grande parte, produto da sociedade (Durkheim, 1999).

Ao estudar o comportamento humano em sociedade, Durkheim (1999) criou uma escala de solidariedade em duas possibilidades: mecânica e orgânica. A solidariedade mecânica ou por similaridade diz respeito a uma convivência menos colaborativa ou instituída de forma menos elaborada. Por isso, seguir as regras da sociedade e de sua civilidade significaria evitar punições. Seu fundamento está nas tradições, nos hábitos e na moral. Já na solidariedade orgânica, haveria uma forma genuína e natural na busca de um bem comum, em uma dinâmica de cooperação. Desse modo, à medida que a escola forma para a vida, ela forma também para a sociedade e tem como base a interdependência (Lima, 2023). Sobre o assunto, Durkheim (1999, p. 31) apresenta como moral a solidariedade social:

A solidariedade social, porém, é um fenômeno totalmente moral, que, por si, não se presta à observação exata, nem, sobretudo, a medida. Para proceder tanto a essa classificação quanto a essa comparação, é necessário, portanto, substituir o fato interno que nos escapa por um fato externo que o simbolize e estudar o primeiro através do segundo.

Em síntese, a escola tem a função de educar o indivíduo para melhorar a sociedade e ela (escola) ajuda a formar essa solidariedade orgânica, pois o “obedecer” parte de uma compreensão da necessidade, e não do medo de punição. Seria a ideia incorporada à estrutura. Sendo assim, nas palavras de Lima (2011), a educação é capaz de deixar uma herança fundamental para as sucessivas gerações: a solidariedade orgânica. Contudo, o tempo da educação é o presente:

A educação escolar gera situações que formam pontos de contato entre diferentes grupos, contextos valorativos, contribuindo para a ampliação da mobilidade social e da democracia. Sendo a educação responsável por cunhar as novas gerações e lhes repassar de forma ativa e orgânica o legado das gerações e da cultura, a construção prática da vida democrática no plano imediato é a única forma de torná-la possível no plano futuro. Não se educa para depois. O que a escola não for capaz de produzir para o presente também não o fará para o futuro (Lima, 2011, p. 7).

Por conseguinte, o autor destaca que, embora a educação seja feita e pensada para construir o futuro, o tempo mais importante para a sua atividade é o presente. O que não for trabalhado no hoje não conseguirá alcançar o amanhã e muito menos deixará um legado para gerações futuras.

2.4 O espírito democrático na/da função social da educação

A Escola Nova se apresentou como uma forma de oferecer aos alunos acesso a repertórios multiculturais que, sem ela seriam inatingíveis, pelo menos naquele momento. Porém, é possível notar que, na mesma medida, também não era intenção (ou função da escola) que a base dessa mesma sociedade fosse afetada. Portanto, a educação seria progressiva, no sentido de acompanhar e ajudar a fomentar o progresso, mas também era o que menos queria ser: conservadora. O conservadorismo é no sentido de não objetivar, pelo menos para os responsáveis por sua materialização, ou seja, o Governo Vargas, ser a tão sonhada educação redentora, a ponto de fazer com que as classes menos favorecidas pudessem emergir socialmente. Era o inverso, essas mesmas classes seriam apenas moldadas para servir à nova fase econômica pela qual o país passava. Em um processo atravessado por jogos de poder, “é uma ampliação do direito, mas delimitado a sua condição de classe” (Ramos, 2022, p. 3).

Para Lemme (2005), a Escola Nova sonhada e proclamada pelos pioneiros não poderia ser aplicada na prática, naquele momento, porque aquela educação não se

enquadrava na sociedade daquele tempo. O autor ressalta que a Escola Nova se ajustava em uma sociedade democrática e que o problema fundamental do Brasil seria a democratização de sua sociedade para que pudesse haver a participação equitativa do povo nos resultados do trabalho de todos. Somente assim seria possível realizar os ideais dos educadores que lançaram ao povo e ao governo o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova para a reconstrução educacional no Brasil (Lemme, 2005).

O principal elemento antidemocrático revelado por Lemme (2005) seria o desenvolvimento econômico distorcido, isto é, ricos cada vez mais ricos e pobres cada vez mais pobres e até miseráveis. Isso significaria, talvez, a resposta apresentada pelo pioneiro da educação à sua própria pergunta: por que têm fracassado todas as medidas democráticas ou democratizantes que têm sido propostas ao longo de todos esses anos a fim de tentar resolver as deficiências desse setor básico da vida nacional? Para Lemme (2005), a certeza do fracasso poderia ser traduzida em números, tendo em vista que a grande maioria da população brasileira não tinha acesso a uma de suas necessidades básicas: a educação.

O número de analfabetos no país era considerado uma prova inequívoca de exclusão, em contraponto ao fato de que a democracia pressupõe inclusão. Inclusão no sentido de acesso, participação e garantia de direitos. Isso significa que, quando a população faz parte de um sistema de forma equânime, ou, pelo menos, com uma distância menor entre ricos e pobres – quem tem acesso e quem não tem acesso – há uma democracia de direitos, de saberes, de vida digna, de educação.

Com isso, surgem indagações: quem modifica quem? A educação modifica a sociedade ou a educação serve à sociedade de seu tempo e, assim, é modificada por ela? A educação poderia ser redentora não apenas para os poucos que chegassem às universidades, mas também para a grande maioria dos que ingressassem no ensino com a certeza ou ilusão de que conseguiriam emergir socialmente? Para o período em análise, não foi o que ocorreu. Embora não restem dúvidas sobre a importância da educação em todos os processos evolutivos, de forma especial, no contexto de emergir socialmente, ainda assim ela faz parte de um sistema, e somente quando o regime verdadeiramente democrático for alcançado é que serão criadas as condições para que possa florescer uma educação democrática, na qual prevaleça o preceito fundamental da democracia, que é a igualdade de oportunidades para todos,

alcançando o bem social, uma responsabilidade do ser humano (Teixeira, 1971). O autor ressalta ainda que:

Dois deveres se depreendem dessa tendência moderna e se refletem profundamente em educação: o homem deve ser capaz, deve ser uma Individualidade, e o homem deve sentir-se responsável pelo bem social. Personalidade e cooperação são os dois polos dessa nova formação humana que a democracia exige (Teixeira, 1971, p. 35).

Nesse sentido, a educação que sempre se apresenta como uma tendência moderna e como o mais antigo e conhecido antídoto para vários males da sociedade, inclusive como uma exigência para a democracia, como lembrou o autor supracitado, é a mesma educação pensada como um sistema necessário para superar suas limitações e disputas de interesses antagônicos e até como uma necessidade para a existência da democracia. Assim, a história dos planos de educação está ligada à história da educação pensada como um sistema, como apresenta o manifesto:

[...] sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda criar um sistema de organização escolar, à altura das necessidades modernas e das necessidades do país. Tudo fragmentário e desarticulado. [...] Onde se tem de procurar a causa principal desse estado antes de inorganização do que de desorganização do aparelho escolar, é na falta, em quase todos os planos e iniciativas, da determinação dos fins de educação (aspecto filosófico e social) e da aplicação (aspecto técnico) dos métodos científicos aos problemas de educação. Ou, em poucas palavras, na falta de espírito filosófico e científico, na resolução dos problemas da administração escolar (Manifesto [...], 2006, p. 188).

Nesse sentido, o documento deixa claras a necessidade e a importância do planejamento ao revelar como a ausência dele afeta a criação de um sistema de ensino. Para Horta (1997) e Saviani (2016), o Manifesto dos Pioneiros da Educação, de 1932, foi o início da instituição de leis orgânicas que sistematizaram a educação, além de conter a essência do primeiro PNE. Os autores também compreendem que os pioneiros foram uma influência preciosa na Constituição da República do Brasil de 1934, inclusive pela defesa da educação como obrigatória e gratuita.

O momento pode ser pontuado como especial para a democracia e para o avanço da ideia de implementação de um plano educacional. Por consequência, na mesma Constituição da República do Brasil de 1934, que, por influência do manifesto, segundo Horta (1997) e Saviani (2016), ocorreu a previsão não só do plano, mas também de seu monitoramento. Assim dizia o art. 150 da Carta Magna de 1934: “a)

fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do país” (Brasil, 1934). Entretanto, em 10 de novembro de 1937, o Congresso Nacional foi fechado e em virtude do advento do Estado Novo, a análise do PNE foi abortada e depois esquecida (Cury, 2023).

A nova Constituição da República (Brasil, 1937) ignorou o PNE e, apesar de o então ministro da Educação e Saúde Pública, Gustavo Capanema Filho, defender a criação de um Código Geral da Educação, isso não ocorreu. Destacam-se, porém, como ações importantes a criação da Comissão Nacional do Ensino Primário, em 1938, e a I Conferência Nacional de Educação, em 1941.

Mais tarde, pontua-se o segundo momento de avanços e retrocessos democráticos e educacionais. Em 1946, a democracia foi restabelecida e a terceira Constituição da República brasileira foi promulgada. Não obstante, também ignorava o PNE. Contudo, ela definia investimentos mínimos na educação, além de deixar claro que a competência para legislar sobre suas diretrizes e bases era da União.

Seguindo nessa linha do tempo, chega-se ao período de 1956-1960, do então governo do presidente da República do Brasil Juscelino Kubitschek. Ele apresentou o Plano de Metas, sendo a educação sua 30ª meta. De acordo com Horta (1997, p. 159), “o principal objetivo era formação de pessoal técnico, adotando o viés de Educação para o desenvolvimento econômico”.

O governo seguinte, o de Jânio Quadros (1961), não deu continuidade ao plano de metas do então presidente Juscelino Kubitschek. Naquele período, foi criada a Comissão Nacional de Planejamento (COPLAN), que estabelecia a criação do Primeiro Plano Quinquenal de Desenvolvimento Econômico e Social. Porém, com a renúncia do então presidente Jânio Quadros, seu sucessor, João Goulart (1961–1964), não deu continuidade ao Plano Quinquenal.

No governo do presidente da República João Goulart entrou em vigor a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961 (Brasil, 1961). Ela já estava prevista na Constituição de 1934, mas só se efetivou quase 30 anos depois. A LDBEN definia o sistema de educação brasileiro com base em princípios constitucionais. Na mesma época, foi criada a Comissão de Planejamento da Educação (COPLED), ligada à Coplan, com a tarefa de definir o planejamento educacional.

Na década de 1960, sob a coordenação de Anísio Teixeira, foi criado o que alguns autores consideram como o primeiro Plano Nacional de Educação. A aprovação do plano ocorreu em 1962 e definiu metas quantitativas e qualitativas para a aplicação dos recursos dos fundos criados pela LDBEN nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961 (Brasil, 1961). A previsão era de oito anos de duração. Mendes (2000, p. 34) faz críticas ao documento por entender que “o plano ficou limitado a formular um esquema contábil, porém, devia também definir uma filosofia de ação”.

Ainda no governo do então presidente João Goulart, foi lançado o Plano Trienal de Educação 1963-1965, com as metas estabelecidas pelo PNE de 1962. Ocorre que, com o golpe militar de 1964, o plano foi ignorado e uma nova lógica foi estabelecida. Cury (1998, p. 167) ressalta que “[...] a situação pós-64 decidiu-se por um planejamento econômico de corte tecnocrático e voltado para a acumulação de tal modo que a área social tornou-se residual nas prioridades governamentais”.

No período, entrou em vigor a 6ª Constituição do Brasil (a 5ª da República), a Constituição de 1967, instituída durante o regime militar, aumentando o controle do poder Executivo sobre o Legislativo e o Judiciário. Em relação à educação, embora ela tenha estabelecido em seu art. 8º, XIV, que a competência para criar os planos nacionais de educação e saúde era da União, deixou a cargo do Congresso Nacional a incumbência de dispor sobre todas as matérias de competência da União, de forma especial, em relação aos planos, programas nacionais e regionais e orçamentos plurianuais (art. 46, II) (Brasil, 1967). Porém, a Carta de 1967, como ressalta Mendes (2000, p. 40), carecia de convergência entre os órgãos do Executivo:

Estabeleceu-se o dualismo pelo qual o Ministério do Planejamento elaborava o plano e o Ministério da Educação tomava as suas decisões fora dele, às vezes segundo planos por ele mesmo elaborados, sempre muito inferiores aos do Ministério do Planejamento, porém mais viáveis, algumas vezes, por emergirem da instância decisória.

Dessa forma, o Governo seguia uma lógica em que o planejamento estava intimamente ligado ao desenvolvimento econômico e à segurança nacional. Era a chamada Administração Por Objetivos (APO), cujos planos setoriais eram subordinados ao plano geral, ou melhor, aos Planos Nacionais de Desenvolvimento.

Nesse contexto, após 1972, no âmbito do Ministério do Planejamento, a gestão por meio dos PND logrou mais êxito, e os mesmos serviriam de base para a elaboração de planos setoriais. No caso da Educação, foram

elaborados os Planos Setoriais de Educação e Cultura (PSEC). Era um sistema impositivo de planejamento, centralizado e de cima para baixo, com predominância da racionalização técnica e pragmática visando o desenvolvimento econômico (Alves, 2023, p. 12).

O autor reforça o poder impositivo exercido pelo modelo de planejamento brasileiro que objetivava elevar o Brasil a uma nação desenvolvida, e para tanto, tinha em seus projetos e programas uma predominância economicista. Para a educação, foram criados três Planos Setoriais de Educação e Cultura (PSEC). O I PSEC (1972-1974) apresentou 10 programas, quais sejam:

- 1) ensino primário e médio;
- 2) aperfeiçoamento do magistério;
- 3) educação de adultos;
- 4) assistência global ao estudante;
- 5) implementação da reforma universitária;
- 6) melhoria das condições de remuneração do magistério;
- 7) formação e treinamento intensivo de mão-de-obra;
- 8) integração do educando no mercado de trabalho;
- 9) integração das universidades nas comunidades e de pesquisa e;
- 10) desenvolvimento para o setor educacional (Pamplona, 1973).

Ademais, o primeiro Plano Setorial de Educação e Cultura apresentava uma visão utilitarista da educação. Da mesma forma, foi concebido do II PSEC (1975-1979), baseado no II PND. Todavia, o terceiro e último Plano Setorial de Educação e Cultura (1980-1985) foi o prenúncio de que a democracia estava próxima. Nesse período, o Ministério da Educação e Cultura assumiu o planejamento e realizou seminários para a elaboração do III Plano Setorial. Para Germano (2011), o III PSEC (1980-1985) foi uma negação e crítica aos planos anteriores.

Contudo, e enfim, ocorreu a reabertura democrática. Para Alves (2003), o período representou a retomada da política de planejamento educacional. O autor descreve acontecimentos importantes para a criação de uma nova lógica criada com a Constituição de 1988 (Brasil, 1988):

Com a reabertura democrática e o fim do Regime Militar, a posse e gestão do novo presidente da República, o civil José Sarney, deu continuidade à política de planejamento por meio da elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (PND/NR) (1986 – 1989), Lei nº 7.486, de 06 de junho de 1986. Com a instalação da Assembleia Nacional Constituinte (1987) e as pressões e contribuições da sociedade civil organizada, construiu-se a Constituição Federal de 1988, que atribuiu novas dimensões à concepção do planejamento como ação do Estado. Nela, assegura-se a educação pública, obrigatória, laica, gratuita e de qualidade a todos os cidadãos (Alves, 2023, p. 14).

O autor destaca que a Carta Magna de 1988, em seu art. 212, preocupou-se em fazer a distribuição de recursos vinculados à educação, inclusive com percentuais mínimos de investimentos: “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo e impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (Brasil, 1988). Outro avanço foi estabelecer a competência privativa da União para definir as diretrizes e bases da educação. Já em relação ao planejamento educacional, além de definir princípios e proporcionar mais estabilidade na condução dessa política, ainda estabeleceu a criação do PNE:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público que conduzam à:
I – Erradicação do analfabetismo;
II – Universalização do atendimento escolar;
III – Melhoria da qualidade do ensino;
IV – Formação para o trabalho;
V – Promoção humanística, científica e tecnológica do País (Brasil, 1988).

A Constituição Cidadã, segundo Alves (2023), retomou ideias e desafios já apresentados pelos pioneiros da educação em seu manifesto, em 1932. Mesmo assim, 56 anos depois de o Manifesto da Educação ser lançado por seus pioneiros, a pauta de necessidades e prioridades continuava a mesma: superar o analfabetismo, universalizar o ensino e a qualidade dos serviços educacionais. Nesse contexto, Alves (2023, p. 14) revela que:

Com esse importante marco legal, abriram-se novas possibilidades para o jogo político-educacional com a elaboração, sob forte influência internacional, do Plano Decenal de Educação para Todos (1993), a aprovação da LDBEN 9.394/1996, a aprovação do PNE 2001-2010 (o primeiro em forma de Lei), promulgação da Emenda Constitucional nº 59/2009 e aprovação do PNE 2014-2024, abrindo um amplo campo de estudos sobre o momento atual da Educação nacional.

Assim, desde 1988, a criação do PNE é uma exigência constitucional e considerado um avanço, em meio a tantas continuidades e discontinuidades. Logo, embora seja fato que a trajetória do planejamento educacional no Brasil é marcada por momentos de passos e descompassos, cada movimento histórico revelou muito sobre suas prioridades e entendimento sobre as políticas educacionais, inclusive se

utilizando dela de forma utilitarista. Alves (2023, p. 17) resume a história dos PNEs da seguinte forma:

O PNE de 1937, que não era efetivamente um plano de educação, mas sim uma lei de diretrizes e bases, não logrou êxito ao ser abortado pelo Estado Novo; No período ditatorial varguista que se seguiu, não se efetivaram práticas de planejamento educacional; Sob a influência da Constituição de 1945 e da LDBEN 4.024/1961, o Brasil teve seu primeiro PNE aprovado pelo CFE e pelo MEC (ressalta-se que não foi um plano aprovado em forma de Lei), que mais se caracterizou como um plano de aplicação financeira dos fundos então criados por esses dois marcos legais; O centralismo burocrático nas mãos de tecnocratas que não pertenciam ao campo da Educação marcou o planejamento educacional no período da ditadura civil-militar (1964-1985), retirando dos educadores o papel de definir os rumos da política educacional; Com a Nova República, procurou-se resgatar os princípios da participação social [...] A reabertura democrática e a promulgação da Constituição de 1988 possibilitaram novas perspectivas para o planejamento educacional brasileiro. Isso por ter resgatado, da Constituição de 1934, o Plano Nacional de Educação como elemento norteador e balizador das políticas públicas educacionais, vinculando-o, inclusive, à distribuição dos recursos financeiros.

Observa-se que, ao vislumbrar as Constituições federativas do país desde 1934, com exceção apenas da Constituição da República Federativa de 1937, todas as outras apresentavam a ideia, às vezes implícita, de um planejamento educacional em âmbito nacional. Todavia, só em 1962 foi aprovado o primeiro PNE, embora, sem definição legal e criticado por seu viés mais financeiro e menos filosófico. O PNE de 1962 era baseado na Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961 (Brasil, 1961), a LDB.

Assim, 50 anos depois do primeiro PNE e já na vigência da Constituição da República de 1988, quando o PNE tornou-se uma exigência constitucional, em 2001, por meio da Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001 (Brasil, 2001), entrou em vigor o PNE 2001-2011. O documento foi o primeiro instituído por lei e, antes de sua aprovação, passou por várias emendas. Ele estabeleceu a exigência de que o Distrito Federal, os Estados e municípios também elaborassem seus planos estaduais e municipais (baseados no PNE), com duração de 10 anos, com avaliação periódica de sua implementação realizada de forma articulada entre os entes da República. Outra determinação era ter o acompanhamento de sua execução realizado pelo poder Legislativo por meio de suas comissões de Educação e Cultura. O PNE 2001-2011 apresentou como eixos norteadores, do ponto de vista legal:

A Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, e a Emenda Constitucional nº 14, de 1995, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Considerou ainda realizações anteriores,

principalmente o Plano Decenal de Educação para Todos, preparado de acordo com as recomendações da reunião organizada pela UNESCO e realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1993. Além deste, os documentos resultantes de ampla mobilização regional e nacional que foram apresentados pelo Brasil nas conferências da UNESCO constituíram subsídios igualmente importantes para a preparação do documento. Várias entidades foram consultadas pelo MEC, destacando-se o Conselho Nacional de Secretários de Educação - CONSED e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME (Brasil, 2001).

Em síntese, o PNE 2001-2011 buscava alcançar a elevação global do nível de escolaridade da população, bem como melhorar, em todos os níveis, a qualidade do ensino, além de também ter como objetivo a redução das desigualdades sociais e regionais com foco no acesso e na permanência. O documento também previa, pela primeira vez, a democratização da gestão do ensino público.

Com a finalização do PNE 2001-2011 e após quase quatro anos sem um plano nacional de educação vigente no país, em 25 de junho de 2014 foi aprovado o PNE 2014-2024. Considerado um marco importante para as políticas públicas brasileiras, o plano entrou em vigor por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (Brasil, 2014), sem vetos, sendo resultado de discussões em duas conferências nacionais: a Conferência Nacional de Educação Básica (CONEB, 2008) e a Conferência Nacional de Educação (CONAE, de 2010 e 2014). Consideradas determinantes para a elaboração dos PNEs, as conferências foram precedidas de outras discussões nas conferências estaduais, municipais, distritais e regionais.

Já no terceiro momento, que se apresenta como de avanço democrático e educacional, o PNE 2014-2024 apresenta como elementos importantes o princípio da gestão democrática, a previsão de investimentos e o monitoramento de sua implementação. São 20 metas, cada uma com suas respectivas estratégias. A ideia, segundo o próprio documento,

Perpassa pela garantia de que todos os cidadãos tenham oportunidades de acessar as instituições escolares e que encontrem nelas as condições propícias para concluir, na idade certa, suas etapas com níveis satisfatórios de aprendizagem. Em outras palavras, a garantia do direito à educação requer que ela seja significativa, isto é, dotada da qualidade que transforme a vida dos indivíduos e que esses, por sua vez, sejam capazes de modificar positivamente a sociedade. Monitorar se esse processo tem ocorrido, avaliar a sua qualidade e a das políticas que o respaldam é parte constitutiva da própria realização do direito à educação (BRASIL, 2014).

Dessa forma, é necessário observar que o PNE 2014-2024 define, de forma substancial e temporal, compromissos objetivando avanços educacionais e

apresentando a educação como direito de acesso a outros direitos. Sendo assim uma política orientadora, porém, guardando a complexidade e as peculiaridades quando da replicação de sua essência nos planos estaduais e municipais. Para tanto, o PNE 2014-2024 foi dividido em quatro grupos conforme seu foco de atuação, quais sejam: metas estruturantes para a garantia do direito à educação básica com qualidade; metas voltadas à redução das desigualdades e à valorização da diversidade; metas para a valorização dos profissionais da educação (onde está a meta da gestão democrática) e metas referentes ao Ensino Superior.

Porém, em 2016, a então presidenta da República do Brasil, Dilma Rousseff (2011-2016), sofreu um processo de *impeachment*, alterando significativamente a política de educação do Brasil, o que representou mais um duro golpe para a democracia e para a educação brasileira, principalmente no que diz respeito ao seu financiamento e prioridades.

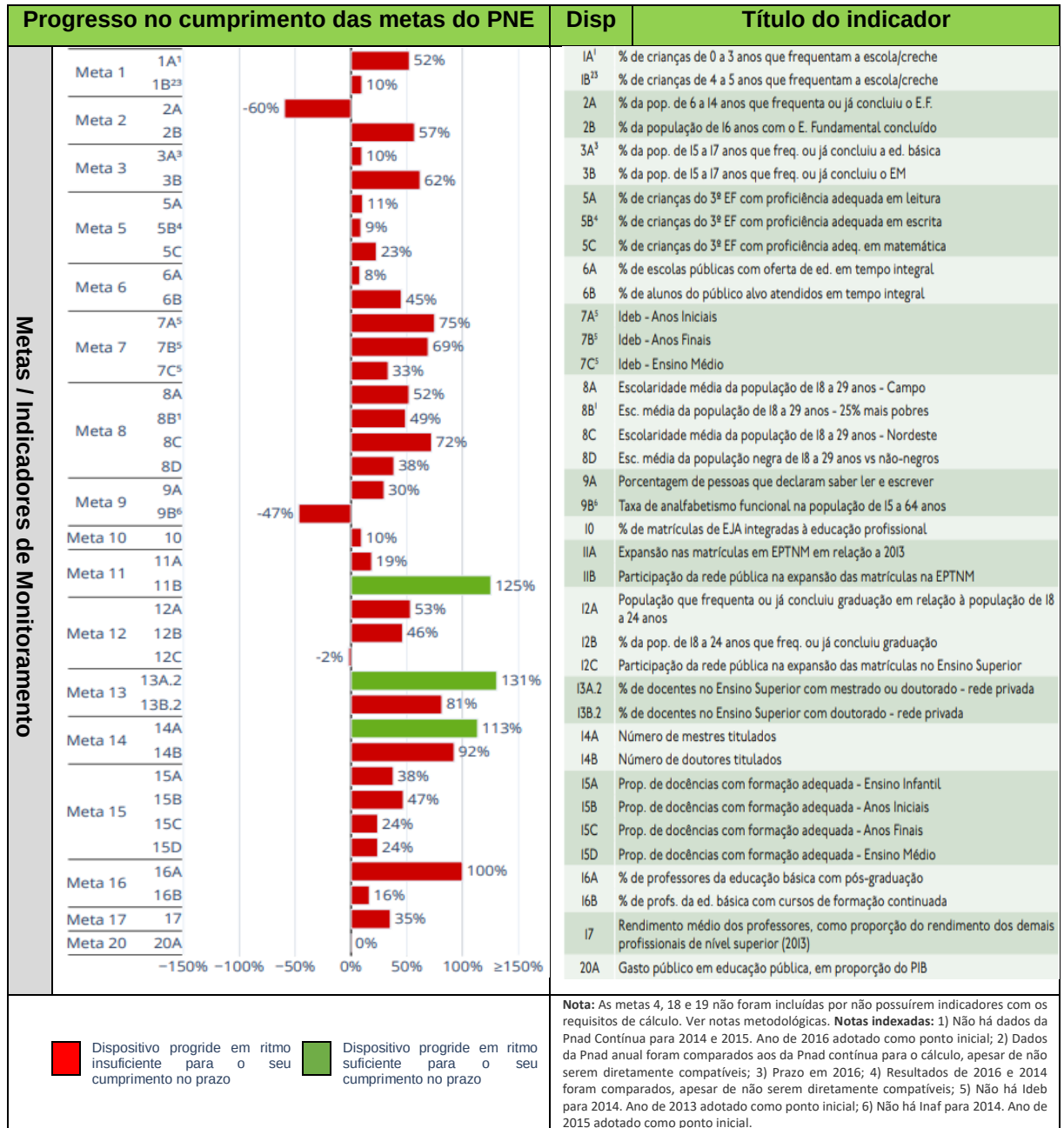
Por tudo isso, observa-se que a ideia de plano educacional, a valorização da educação e seu entendimento enquanto ação transformadora, sempre caminhou lado a lado com a ideia de democracia e, por consequência, em lado oposto com tudo o que a negue. Dessa maneira, junto com o avanço democrático, há o avanço educacional.

2.4 Situação do atual PNE

O PNE 2014-2024 já completa seus 10 anos de implementação, e de acordo com os balanços e relatórios divulgados em 2024, ele está muito longe de ser, na prática, o que se propôs no papel. De 20 metas, apenas quatro foram cumpridas parcialmente, três metas estão em regressão e, resumidamente, 90% do que foi planejado não se transformou em ação.

No balanço do 10º ano de execução do PNE, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação apresenta, em uma análise final, números que mostram uma progressão insuficiente em relação ao cumprimento das metas estabelecidas para o decênio 2014-2024, como mostra o Gráfico 1 a seguir:

Gráfico 1 – Progresso do cumprimento do PNE



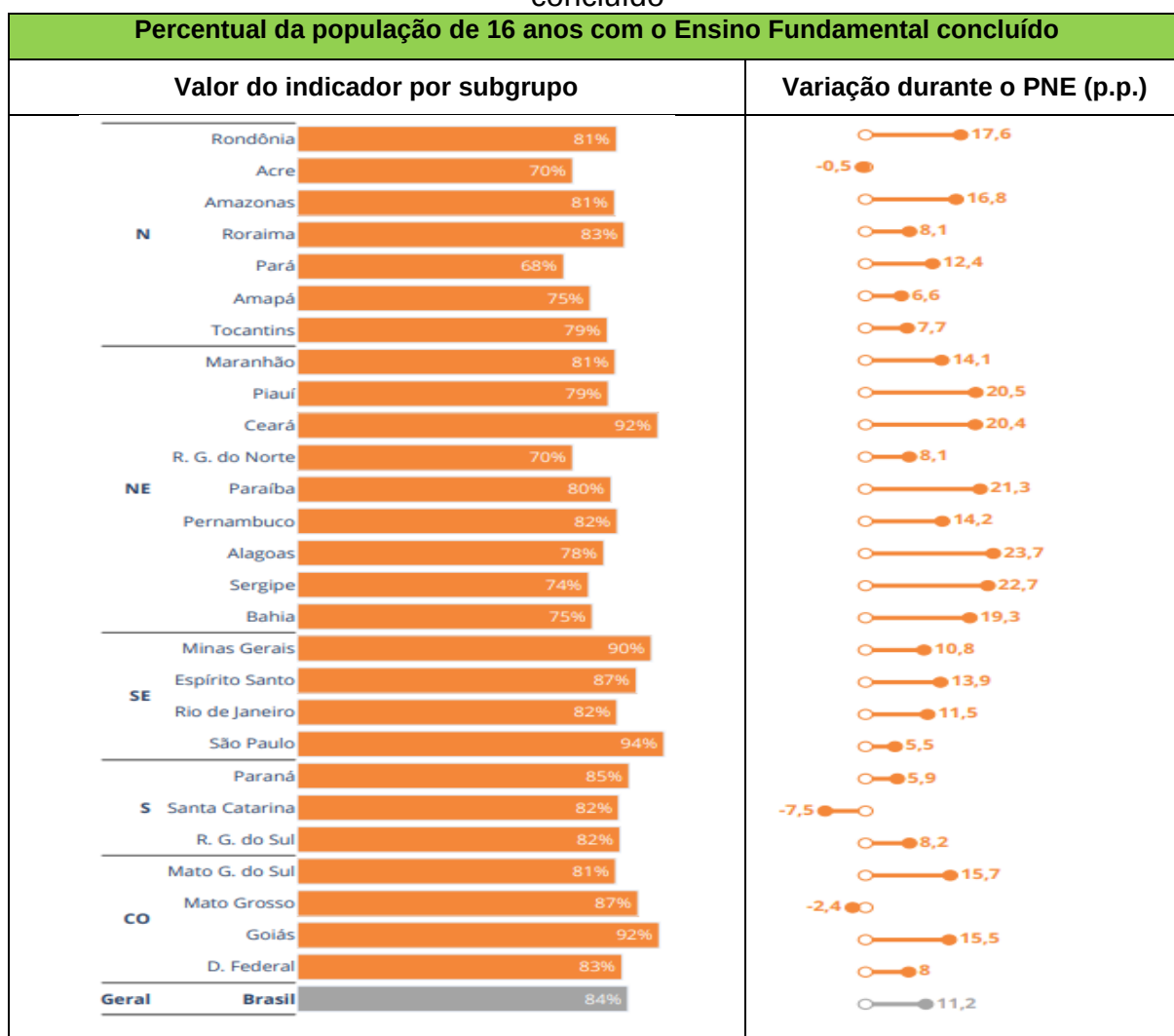
Fonte: Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2024)

O Gráfico 1 mostra nada menos que um panorama de descumprimento, com indicadores expondo uma tendência inequívoca de quase totalidade de seu descumprimento. Em vermelho, estão os indicadores que demonstram que a progressão do cumprimento da meta é insuficiente para alcançar o resultado esperado. Já a informação na cor verde demonstra que a progressão pode, sim, resultar no cumprimento da meta.

No Gráfico 1, a cor vermelha é imperativa, revelando o descumprimento das

metas. Se olharmos com mais atenção, há três indicadores que não só estão em vermelho como também estão em uma linha de regressão, isto é, a meta não conseguiu avançar nada. Pelo contrário, ocorreu uma regressão. Nesses indicadores, nota-se que hoje a situação é pior que no início do PNE. São três indicadores nessa situação:

Gráfico 2 – Percentual da população de 16 anos com o Ensino Fundamental concluído



Fonte: Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2024)

Com regressão de -60% está a meta 2, em seu indicador 2A, que diz respeito ao percentual da população de 6 a 14 anos de idade que frequenta ou já concluiu o Ensino Fundamental. Em relação à população de 16 anos de idade com o Ensino Fundamental concluído, o Acre, juntamente com o Pará e o Rio Grande do Norte, apresenta situação significativamente pior em relação aos demais, com um nível que

não ultrapassa 70%.

A segunda meta em regressão é a meta 9, que buscava elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais de idade para 93,5% até 2015, e até o fim da vigência do PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional.

Nesse caso, a meta encontra-se com status de não cumprida no prazo e com retrocesso, inclusive com a taxa crescente de analfabetos funcionais, que em 2011 eram 27,1% da população de 15 a 64 anos de idade, passando, em 2015, para 27,2% e em 2018 para 29,4%.

Quadro 2 – Taxa de analfabetismo funcional na população de 15 a 64 anos de idade (%)

2011	2015	2018
27,1	27,2	29,4

Fonte: Inaf/Instituto Paulo Montenegro e Ação Educativa (2018)

Por fim, a terceira meta em retrocesso é a meta 12, em seu indicador 12C, que trata da participação da rede pública na expansão das matrículas no Ensino Superior. O Quadro 4 a seguir mostra a regressão no item. Inclusive, em 2021, a participação da rede pública na expansão das matrículas no Ensino Superior era de 9,3% e, em 2022, o número caiu para 7,4%.

Quadro 3 – Participação da rede pública na expansão das matrículas no Ensino Superior (%)

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
8,1	5,5	9,2	11,8	12,7	11,7	3,6	9,3	7,4

Fonte: Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2024) com dados do Censo da Educação Superior/MEC/INEP(2022)

Sobre o cumprimento da meta 19, a meta da gestão democrática no PNE, observa-se que ocorreram avanços e não houve regressão no período. Todavia, também observa-se que em nenhum de seus indicadores o resultado esperado foi alcançado.

Como se nota, a meta 19 do PNE não alcançou seu objetivo de assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio

técnico da União para tanto. O cumprimento da meta pressupõe o cumprimento dos indicadores, mas nenhum deles chegou ao seu objetivo. O que também não será possível alcançar, segundo o estudo, nesses últimos meses de prazo.

Observa-se que, em relação ao percentual de escolas públicas que selecionam diretores por meio de processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar, em 2016, o número era de 6,6%, passando para 10,5% em 2023, um resultado bem inferior ao esperado.

Quadro 4 – Percentual de diretores de escolas públicas que acessaram o cargo via processo de seleção qualificada e eleição com participação da comunidade escolar

2019	2020	2021	2022	2023
6,6	6,6	6,0	7,1	10,5

Fonte: Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2024) com base no Censo da Educação básica/MEC/INEP (2023)

Quanto ao percentual de colegiados intraescolares existentes nas escolas públicas brasileiras, os avanços também se mostram reduzidos: em 2019, era de 37,6%, chegando, em 2023, a 41,5%.

Quadro 5 – Colegiados intraescolares existentes nas escolas públicas

2019	2020	2021	2022	2023
37,6	38,1	39,0	40,3	41,5

Fonte: Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2024) com base no Censo da Educação Superior/MEC /INEP (2023)

* Os colegiados intraescolares são: conselho escolar, associação de pais e mestres, grêmios estudantis

No que se refere aos colegiados extraescolares, de todos os conselhos municipais ou estaduais de educação, conselhos de acompanhamento e controle do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), conselhos de alimentação escolar e fóruns permanentes de educação, em 2018, eles existiam em 100% das unidades federativas. em 2021, o percentual caiu para 99%. No caso dos municípios, o percentual não teve aumento substancial, saindo de 84%, em 2018, para 85% em 2021, como se verifica no Quadro 5 a seguir:

Quadro 6 – Percentual de colegiados extraescolares existentes nas unidades federativas

	2018	2021
UFs	100%	99%
Municípios	84%	85%

Fonte: Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2024) com base nos dados Munic e Estadiv, edições 2018 e 2021/IBGE

* Os colegiados extraescolares são: Conselho Municipal e Estadual de Educação, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, Conselhos de Alimentação Escolar e Fórum Permanente de Educação

O balanço realizado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2024) destaca o desmonte do Fórum Estadual de Educação (FNE) no governo do então presidente da República do Brasil Michel Temer (2016-2018), que tornou o fórum vinculado às decisões tomadas de forma unilateral pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC). A ação afetou de forma significativa o modelo de participação e controle social para o monitoramento do PNE.

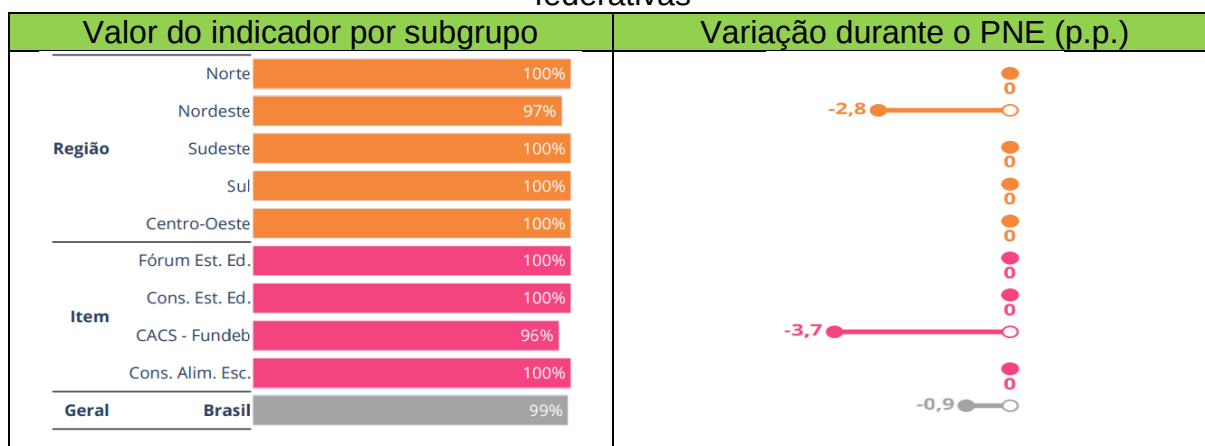
Outro abalo para o cumprimento da meta 19, segundo o balanço da Campanha Nacional pela Educação (2024), foi a extinção de todos os órgãos colegiados criados por decreto ou portarias, no governo do então presidente da República Jair Bolsonaro (2019-2022), como destaca o estudo:

Por trás da pretensão de ‘economia administrativa’ e ‘desburocratização’, a medida emblemática o que foi aquela gestão: um governo sem contrapesos internos, sem participação autônoma das entidades e vozes da sociedade, e que se julga plenamente autorizado a gerenciar a máquina pública de forma altamente arbitrária (Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2024, p. 81).

A reinstalação do Fórum Nacional de Educação ocorreu em abril de 2023, já no governo do atual presidente da República do Brasil, Luís Inácio Lula da Silva, o que é apontado como fundamental para que ocorressem as discussões para elaboração do PNE do próximo decênio.

O Quadro 5 chama a atenção na meta da gestão democrática, que diz respeito ao baixo percentual de escolas públicas com grêmios estudantis. O número é menor que o de escolas com associação de pais (35%) e com conselhos escolares (75%), isto é, apenas em 14% das escolas públicas do país há grêmios estudantis, uma evidência que marca a falta de voz dos alunos no ambiente escolar.

Gráfico 3 – Percentual de colegiados extraescolares existente nas unidades federativas



Fonte: Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2024) com base no Estadiv/IBGE

Assim como o balanço realizado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, o INEP apresenta seu estudo sobre os 10 anos do PNE, cujos números percentuais são convergentes e demonstram que o PNE 2014-2024 não apresentou os resultados necessários para o avançar da educação nacional. Atualmente, o próximo PNE 2025-2034 (Brasil, 2025) está sendo discutido no Congresso Nacional. Certamente seu Projeto de Lei acumula a experiência do que ocorreu com o PNE antecessor.

Contudo, o valor do PNE não é diminuído e muito menos negligenciado. Sua importância é destacada por Scaff (2023), ao lembrar que o PNE é estruturante, pois estabelece diretrizes, metas e estratégias que balizam o conjunto das políticas educacionais, que surgem de demandas da sociedade que podem e devem se transformar em ação e efetivação de direitos.

Assim, como dito, ao longo da história do planejamento como instrumento que pode articular e consolidar políticas públicas educacionais, é inegável o fato de que seus principais avanços ocorreram, justamente, nos períodos mais fecundos para a democracia no Brasil. A História comprova que não há descompasso entre a democracia e os planos educacionais, pois eles sempre caminharam juntos, avançando ou retroagindo.

Dessa forma, cada tempo democrático é também o tempo do planejar a educação em uma perspectiva que transforma a política educacional em um passo que leva ao alcance de outros direitos de cidadania.

No próximo capítulo, a discussão segue em torno do PNE, porém, daremos

ênfase à gestão escolar no contexto da Nova Gestão Pública, buscando compreender aspectos relacionados à gestão democrática e gerencial, por serem elementos subjacentes às políticas voltadas para a gestão, em que, inevitavelmente, os planos decenais, seja o nacional ou estaduais e municipais, sofrem influências.

3 A GESTÃO ESCOLAR NO CONTEXTO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E DE UMA NOVA GESTÃO PÚBLICA

Neste capítulo, o objetivo é situar as discussões relativas à gestão democrática, bem como acerca da meta 19 do PNE, contornando aspectos que vão desde a Constituição de 1988 (Brasil, 1988) até o PNE 2014-2024. Para tanto, buscamos enfatizar mudanças conceituais, influências da Nova Gestão Pública, além de aspectos da gestão democrática e gerencial. Inicialmente, um breve destaque é dado às lutas que constituíram o regime democrático e marcaram a História nacional, fatos que nunca devem ser relegados ao esquecimento, sob pena de retrocessos brutais, pois, assim como o direito à educação, o regime democrático brasileiro não se deu de forma gratuita.

Sendo assim, o regime democrático nacional é fruto de lutas, de exigência de direitos, o que, como se nota na seção anterior, inclui avanços e retrocessos, até se chegar à Constituição de 1988 (Brasil, 1988). Em um olhar mais atento à década de 1970 e ao início de 1980, pode-se afirmar que eram latentes as ideias de democratização. Foram várias as vezes em que a população foi obrigada a ir às ruas cobrar do Estado as ações que contemplavam direitos fundamentais individuais e coletivos. Logo, como lembra Melo (2010, p. 96), a soma de cada peleja foi fundamental para a construção da História atual:

Foram acontecimentos como a luta pelas liberdades democráticas; pela anistia ampla, geral e irrestrita; os primeiros grandes movimentos grevistas; o surgimento de novos movimentos sociais; a campanha pelas eleições “Diretas Já”; a conquista da liberdade de organização partidária, além de outras conquistas que foram sendo asseguradas no campo trabalhista, político e social, que estabeleceram um clima por maior participação e democratização das várias esferas da sociedade brasileira e da própria organização do Estado.

Por meio dessas lutas, a sociedade cobrava participação, inclusive das minorias. Em relação à educação, segundo Melo (2010, p. 96), o olhar era de “maior preocupação pelo direito à educação, acesso à escola: falta de vagas, instalações deficitárias, repetência, abandono e até limitação da formação de professores”.

Assim, muitos movimentos surgiram e se organizaram em sindicatos, com questionamentos sobre o excesso de burocracia, bem como sobre uma rígida hierarquia escolar com interferências diretas do Estado. Uma delas é bem conhecida: a indicação de diretores de escola.

Foi nesse ambiente de lutas que ocorreu a transição do regime autoritário para o democrático no país. Justamente nesse momento ocorreram definições e/ou redefinições do que seria uma gestão pública democrática (inclusive na escola), tendo como fundamento de suas discussões as ideias de democracia, participação e autonomia. A gestão democrática surge como uma resposta à gestão burocrática, e justamente em um período em que já vigorava a gestão gerencial na Europa e nos Estados Unidos da América (EUA).

Na Constituição da República de 1988 (Brasil 1988), a ideia de democracia é destacada com força, sendo garantida por lei. Todavia, também vem junto com ela uma marca de fracasso, pois já na sua implementação vem o rastro da gestão gerencial. Cury (2007, p. 1) observa que o momento guardava essas contradições, com dois climas, talvez até inconciliáveis:

No momento em que boa parte do mundo se impunha um modelo macro-econômico liberal-conservador, em que despontavam líderes como Ronald Reagan e Margareth Thatcher, sob o denominado Consenso de Washington, o Brasil, sob o impacto de um movimento social amplo de desconstrução do regime autoritário, lutava pela construção de um regime democrático com garantias sociais e liberdades civis.

O autor destaca que eram dois movimentos contrários: o primeiro era interno e tratava das lutas por maior participação, por menos interferência do Estado no ambiente escolar, menos centralização de poder e menos burocracia. Já o segundo movimento era externo e dizia respeito ao avançar de políticas liberais e conservadoras na Europa, com reflexos aqui no Brasil.

Assim, no âmbito dessa dinâmica de formação histórica, muita coisa mudou. Logo, é inegável que nas últimas décadas tais alterações também ocorreram em relação às políticas públicas educacionais, e a Constituição de 1988 (Brasil, 1988) foi um marco histórico importante em um período de redemocratização, momento que a sociedade mais desejava, que cobrava um redirecionamento das políticas públicas. Outrossim, é possível afirmar que, no citado período, surgiu um novo modelo de gestão escolar, ancorada pelo PNE e em uma nova gestão democrática. Para Scaff³, a gestão democrática está intimamente ligada aos princípios constitucionais:

A gestão democrática coroa a ideia de um Brasil democrático na década de 80 e a concretização desse Brasil democrático é que vem se realizando de

³ Comentário feito durante defesa de qualificação da dissertação de mestrado da autora, em 2024.

uma forma mais complexa pelas condições históricas, políticas e global em que o país está inserido.

A partir dessa perspectiva, ou seja, em um contexto que envolve políticas de gestão, avaliação, financiamento e relação público e privado, nota-se que, embora a educação seja um direito constitucional, embora exista uma luta contínua para fazer valer o texto da Carta Magna (Brasil, 1988), também há movimentos com outros interesses e que, da mesma forma que o povo, usam todas as suas “armas” para garantir seus objetivos. Nessa dinâmica, há alterações incontestes que põem a educação em uma prateleira, como uma mercadoria a ser comercializada. Para Oliveira, Duarte e Clementino (2017), o eixo central da nova forma de conduzir a educação pode ser definido por uma regulação com forte centralidade na avaliação externa, articulando seus resultados à gestão escolar e ao financiamento da educação, sendo o fundamento para tudo isso encontrado na Nova Gestão Pública (NGP).

Ressalte-se que a compreensão de fenômenos que alteraram o entendimento do que seria o melhor para a política educacional passa não só pela NGP, mas também, principalmente, por meio do seu gerencialismo na educação e por preceitos normativos que orientam essas mudanças. Sendo assim, é necessário apresentar aspectos que caracterizam a NGP e seu gerencialismo, com definições conceituais e sua força controladora. Depois, o destaque, conforme já anunciado, será dado à gestão democrática, ao PNE 2014-2024 e à sua meta 19. Por fim, esta seção traz informações acerca dos preceitos normativos que regulam e legitimam a gestão democrática.

3.1 Aspectos da Nova Gestão Pública

A década de 1990 marcou o início de um novo modelo da administração pública: o gerencialismo. Essa nova gestão pública não surgiu de uma hora para outra. A crise de 1970 pôs em pauta o Estado de Bem-estar Social, com questionamentos à eficiência da administração pública, sua onerosidade, sua burocracia e seus resultados. Nasce e cresce a ideia de que era necessário substituir o que não estava funcionando bem, ou melhor, o que não mais atendia ao interesse de um grupo. De acordo com Dasso Júnior (2014), a expressão “Nova Gestão Pública” surgiu em 1975, na obra de Michel Messenet, com título bem sugestivo e no tom do que seria uma das

maiores críticas à então forma de administrar: *La Nouvelle Gestion Publique: pour un Etat sans Burocratie* (A nova Gestão Pública: por um Estado sem burocracia).

Ainda segundo Dasso Júnior (2014), mais tarde, já em 1991, na obra de Christopher Hood, a expressão reaparece, e dessa vez, com um questionamento: *A public management for all seasons?* O autor da obra perguntava, já no título, se seria uma gestão pública para todas as estações, para todas as áreas. Mas, o que ganhou força mesmo foi a crítica ao modelo existente e não o questionamento de como um único modelo seria capaz de dar conta de tantas peculiaridades inerentes a cada setor, principalmente o educacional.

Apple (1999) ajuda a explicar como o surgimento da NGP foi justificado pela crítica ao Estado de Bem-Estar Social. O autor revela que, após a Segunda Guerra Mundial, ocorreu um acordo tácito entre trabalhadores e o mercado. Os primeiros aceitavam a lógica do lucro como principal fonte de recurso, porém, em troca, o mercado garantia padrões mínimos de vida, ou, o que chamam de Estado de Bem-Estar Social. Com a crise de proporções globais de 1970, aliada a outros fatores, ocorre uma reorganização da lógica do mercado. Em outras palavras, o capitalismo se reinventa. Nesse momento, há mais que uma crítica, há uma acusação à administração pública, que ganha o estigma de ineficiente. Consequentemente, surge também uma necessidade: substituir a administração pública por uma nova gestão pública.

Nesse viés, o consenso era de que o Estado deveria ou poderia intervir na economia. Porém, sem dominar seus meios de produção, passando de provedor para gestor. Emergia um novo modelo de Estado, principalmente em países como EUA e Reino Unido. Era também o nascimento da nova direita, que reunia neoliberais e neoconservadores. Clarke e Newman (1997, p. 14) descortinam a intenção por trás do discurso simplificado como uma mera necessidade de uma nova gestão, capaz de atender às demandas da atualidade:

A Nova Direita teve um papel fundamental na forma de falar da crise do Estado de bem-estar social. Ela se embasou em três temas principais para falar dessa crise: o custo que significava manter o Estado de bem-estar social, os efeitos do Estado de bem-estar social para as diferentes políticas e os problemas do mesmo. Isso gerou duas novas apostas por parte da Nova Direita: a do neoliberalismo, revivendo uma economia individualista, e o neoconservadorismo, revitalizando a tradição moral e a autoridade social.

Isso posto, o momento era de transformação. O capitalismo se demudava e teses liberais ou neoliberais ganhavam força, enquanto o Estado de Bem Estar-Social era constantemente questionado e criticado. Mendes e Teixeira (2000) explicam que nas últimas décadas do século XX, o gerenciamento dos serviços públicos foi abandonando os sistemas baseados na hierarquia burocrática para adotar sistemas mais diversificados. Essas características ficavam cada vez mais claras. Em 1998, o Conselho Latino-americano para o Desenvolvimento (CLAD, 1998) publicou um documento apontando os atributos da NGP na América Latina com os seguintes apontamentos:

- 1) Transparência e responsabilização;
- 2) Descentralização na execução de serviços públicos;
- 3) Desconcentração organizacional nas atividades exclusivas do Estado;
- 4) Controle dos resultados;
- 5) Novas formas de controle;
- 6) Duas formas de unidades administrativas autônomas: agências que realizam atividades exclusivas do Estado e agências descentralizadas, que atuam nos serviços sociais e científicos;
- 7) Orientação da prestação de serviços para o cidadão usuário;
- 8) Modificação do papel da burocracia com relação à democratização do poder público.

Palavras, como: controle, responsabilização, transparência e desconcentração organizacional dão uma dica de quais seriam os principais elementos caracterizadores das políticas públicas aplicadas à NGP. Portanto, era o florescer de uma nova cultura organizacional no serviço público, e sua maior referência era outra administração, a privada. Logo, seus usuários passaram a ser chamados de clientes.

O Estado gerencialista surge como um alicerce para a nova forma de gestão da administração pública. Sua definição é apresentada por Clarke e Newman (1997, p. 30) como:

[...] a ideologia que dá sentido à prática da organização do poder como dispersivo. O gerencialismo procura ativamente distribuir responsabilidades, aumentando a sua abrangência através de corporações e indivíduos. Estabelece-se como uma promessa de transparência dentro de um campo complexo de tomada de decisão. Ele está comprometido com a produção de eficácia na realização de seus objetivos, de forma super-ordenada. Gerencialismo representa o cimento que pode unir essa forma de dispersão de organização do Estado e, na sua orientação para o cliente, afirma ser capaz de representar um anúncio de serviço público individualizado. O gerencialismo promete fornecer a disciplina necessária para que as organizações sejam eficientes, particularmente em relação às políticas de bem-estar, sendo que cada indivíduo tem a capacidade de escolher de forma

livre. Essas promessas articulam uma nova base para a apreciação de um novo gerencialismo: a liberdade de fazer a coisa certa.

Desse modo, o gerencialismo se apresenta com várias características, como: transferência de responsabilidades que antes eram do Estado; comprometimento com a transparência, em uma clara crítica ao modelo burocrático; estabelecimento de metas e objetivos com a ideia de ser pautada pela eficácia. Tudo isso com a promessa de ser menos custoso, inclusive com mecanismos de controle de resultados. Dito de outra forma, é alentada a ideia de que tudo o que é ruim provém do Estado, logo, do público; enquanto aquilo que é eficiente e de qualidade faz parte do âmbito privado, das empresas e do mercado. O novo gerencialismo que começa a ser implantado nas instituições públicas é alicerçado em teorias e técnicas de gerência empresarial, do “culto da excelência” (Ball, 1998) e da lógica do mercado, o que acarreta profundas modificações no Estado.

Sobre o assunto, Marques, Mendes e Maranhão (2019) compreendem que a ação gerencial, com base na NGP, é caracterizada pelos seguintes elementos: profissionalização, transparência, responsabilização, descentralização, desconcentração organizacional e controle de resultados. Não por acaso, todas palavras-chave da NGP.

O Brasil da década de 1990 não saiu ileso às modificações vivenciadas no momento em que o mundo, ou pelo menos boa parte dos países, buscava uma nova forma de gerir o bem público. O termo administrar foi se tornando ultrapassado, pois trazia à tona o que “deveria” ser enfrentado: uma administração burocrática, dispendiosa e ineficiente. Isso incluía toda a administração pública, inclusive a educacional. O argumento era singelo: idear a necessidade de mais racionalidade técnica, além de atribuir maior eficiência ao setor público, o que seria possível introduzindo mecanismos de gestão e organização escolar que corroboraram a deterioração das condições de trabalho, da carreira e da remuneração dos docentes (Oliveira, 2015a).

3.2 O Plano Nacional de Educação e a meta 19

Souza (2009) lembra que a democracia se faz menos nas definições formais, constitucionais ou dos direitos dos indivíduos e mais pela ampliação real das condições de superação das desigualdades sociais. Se o autor estiver certo, qual

ambiente seria mais fecundo que a escola para o florescer da democracia? Logo, é inquestionável que o ambiente escolar é o lugar prático de superação dessas desigualdades, o ambiente empírico da soberania popular. Isso significa que a escola é um espaço social fundamental para a produção ou reprodução das relações de poder, dentro de uma estrutura, por vezes, mais autoritária que democrática.

Nesse sentido, é necessário analisar e compreender a escola em aspectos ampliados, dentro da macroestrutura social, como um elemento poderoso e decisivo nos embates de lados antagônicos. Desse modo, a escola é capaz de reproduzir as relações de classe, ao mesmo tempo em que também pode rompê-las. Portanto, surge um paradoxo: a gestão democrática como um instrumento de ruptura dessas forças ou como mais uma aliada à manutenção delas. Sobre isso, Coutinho (2002, p. 16) lembra que:

[...] a democracia deve ser entendida como um processo, não como um estado. Por isso, parece-me mais adequado falar em democratização. [...] já que o que tem valor universal não são as formas concretas que a democracia adquire em determinados contextos históricos – formas essas sempre modificáveis, sempre renováveis, sempre passíveis de aprofundamento –, mas o que tem valor universal é esse processo de democratização que se expressa, essencialmente, numa crescente socialização da participação política. [...] Mas esse processo de crescente democratização, de socialização da política, choca-se com a participação privada dos mecanismos de poder. Temos aqui uma contradição: o fato de que haja um número cada vez maior de pessoas participando politicamente, participando organizadamente, constituindo-se como sujeitos coletivos, choca-se com a permanência de um Estado apropriado restritamente por um pequeno grupo de pessoas, por membros da classe dominante ou por uma restrita burocracia a seu serviço.

O autor mostra a necessidade de perceber a democracia e sua gestão democrática como um processo rico, contínuo e dependente de muitas variáveis. Ele também revela que esse processo não pode ser visto de forma ingênua. É preciso, sim, reconhecer a crescente participação da sociedade nas decisões políticas. Entretanto, isso não reflete quando se observa quem está em posição de poder, sendo permanente o lugar de um pequeno grupo, proveniente de classes dominantes. Porém, Coutinho (2002, p. 17) também aponta uma saída para o rompimento com essa estrutura social.

Então, a democratização só se realiza plenamente na medida em que combina a socialização da participação política com a socialização do poder, o que significa que a plena realização da democracia implica a superação da ordem social capitalista, da apropriação privada não só dos meios de

produção mas também do poder do Estado, com a consequente construção de uma nova ordem social, [...] de uma ordem onde não haja apenas a associação dos meios de produção, mas também a socialização do poder.

Nessa mesma perspectiva, Dourado (2006) apresenta a gestão democrática como processo de aprendizagem social. Em contraponto, não deixa de revelar uma percepção de democracia dual e cruel: ora confirmando a autonomia da educação; ora colocando-a como mera subordinada aos ditames do mercado, sendo assim, no entendimento do autor, uma gestão democrática com participação tutelada, restrita e/ou funcional. Tutelada no sentido de concessão do poder público, em que os sujeitos respondem com uma postura de obediência e subordinação; restrita porque pode ser reduzida ou até limitada, em um contexto de autonomia regulada e com parâmetros rígidos de atuação. Por fim, funcional porque pode se vincular às funções exercidas pelas carreiras profissionais dos sujeitos, aproximando-se de um modelo corporativista. Assim define Dourado (2006, p. 79):

[...] como aprendizado e luta política que não se circunscreve aos limites da prática educativa, mas vislumbra, nas especificidades dessa prática social e de sua relativa autonomia, a possibilidade de criação de canais e de efetiva participação e de aprendizado do “jogo” democrático e, consequentemente, do repensar das estruturas de poder autoritário que permeiam as relações sociais e, no seio dessas, as práticas educativas.

Nesse aspecto, é apresentada uma gestão democrática problematizada no espaço da estrutura social, indo além das instâncias administrativas e muito além do processo político-participativo de escolha de seus dirigentes. O debate insere a gestão democrática em um local de superação das imposições autoritárias, chamando a escola ao seu papel social.

Por conseguinte, ainda no entendimento de Dourado (2017), o planejamento é instrumento de combate ao atraso resultante da desatenção à educação. Por isso, surge também a necessidade de normatizar e formalizar as demandas centrais, alcançando assim avanços importantes, com destaque para a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), que estabeleceu princípios, como a obrigatoriedade do ensino, sua gratuidade, além da liberdade, da igualdade e da gestão democrática.

Tais princípios foram regulamentados por leis, como Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Brasil, 1996), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação; a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (Brasil, 2014), a Lei da Gestão Democrática e os Planos Nacionais de Educação (2001-2011 e 2014-2024), além dos PMEs e PEEs,

todos apontados como instrumentos fundamentais para a construção de avanços na educação como política pública. Uma delicada tentativa de criar um Sistema Nacional de Educação, trazendo o PNE para o seu epicentro, como defende Dourado (2017, p. 176):

A defesa da centralidade não negligencia ou desconhece limites na formulação do PNE, mas tem por eixo o esforço realizado, por meio de ampla participação da sociedade civil e política, em direção a um Plano de Estado para a educação brasileira, visando à garantia do direito à educação para todos/as.

Dessa forma, o PNE 2014-2024 se apresenta como instrumento de política pública essencial para a tomada de consciência da necessidade de priorizar a educação em seu processo dinâmico de construção social. O documento é o segundo Plano Nacional de Educação do Brasil (instituído por lei), apresenta 254 estratégias como caminhos para materializar suas 20 metas. Em uma de suas metas, a 19, busca firmar a gestão democrática no ambiente educacional. Assim se apresenta a meta 19, com o objetivo de:

Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (Brasil, 2014).

As metas não se desenvolvem sozinhas, elas têm campos de atuação e tempo de realização. No caso da meta 19, são oito estratégias para assegurar sua materialização:

- 9.1) priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regule a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar;
- 19.2) ampliar os programas de apoio e formação aos (às) conselheiros (as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos (às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções;
- 19.3) incentivar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a constituírem Fóruns Permanentes de Educação, com o intuito de coordenar as

conferências municipais, estaduais e distrital bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação;

19.4) estimular, em todas as redes de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, assegurando-se-lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações;

19.5) estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo;

19.6) estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos (as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares;

19.7) favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino;

19.8) desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão (Brasil, 2014).

A meta 19, embora sua importância seja constantemente lembrada, também recebe críticas porque é constituída por um embate de forças com posições antagônicas, combinando o que não combina: meritocracia gerencial e consulta pública, ou seja, enquanto proporciona maior autonomia por meio da gestão democrática, também se utiliza de estratégias e ferramentas de controle e regulação por meio da avaliação externa, em busca de eficiência nos resultados. Nesse viés, cabe ao mercado definir dois conceitos: mérito/desempenho e eleição direta. A defesa da consulta pública, embora seja deveras importante para a gestão democrática educacional, quando associada a critérios meritocráticos, pode impulsionar a restrição desse princípio (Peroni; Flores, 2014).

Um dos pontos mais questionados na meta 19 do PNE 2014-2024 é o indicador que trata do percentual de escolas públicas que selecionam diretores por meio de processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar. O que seria um processo seletivo qualificado? Refere-se à forma de provimento de diretores. O modelo aplicado sem unanimidade é conhecido por adotar um sistema misto (seleção + eleição). Para Souza (2018), o modelo pode ser considerado benéfico porque retira a indicação política como forma de provimento, porém, pode ser visto como uma indefinição sobre a natureza e a especificidade da função de dirigente escolar, e não parece haver estudos que comprovem que se trata de um

modelo que traz melhores resultados para a gestão democrática e para a qualidade da educação pública.

Apesar das críticas, o modelo de gestão democrática posto é consequência de uma batalha por sua implementação legal. É tanto que, na análise do contexto histórico, fica claro que a gestão democrática ainda está em construção, e para tanto, ao longo da História, cada lei criada para a sua garantia só entrou em vigor após muitos debates, questionamentos e até anos e anos de tramitação. Assim, à luz da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988); da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996) (Brasil, 1996); do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014) (Brasil, 2014) e dos planos estaduais e municipais de educação, estão os fundamentos que orientam a gestão democrática educacional no contexto da nova gestão pública.

A Constituição Federal de 1988, por exemplo, traz em seu artigo 206 os nove princípios que regem a educação no país. No inciso VI está a gestão democrática do ensino público.

Artigo 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
 II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
 III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
 IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
 V - valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União;
 (Revogado)
 V - valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
 (Revogado)
 V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
 VII - garantia de padrão de qualidade.
 VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos da lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
 IX - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020) (Brasil, 1988).

Após seis Constituições brasileiras, enfim a Carta de 1988 (7ª CF), pela primeira vez torna exigência constitucional a gestão democrática no ambiente escolar. Melo (2023), ao observar o texto legal, destaca que, mesmo quando não constava como exigência constitucional, a prática de participação descentralizada no ensino já era um experiência vivenciada no Acre e em outros Estados do país. A autora também alerta que, mesmo com o avanço ditado pela CF/88, ainda era necessária uma lei para regulamentar a gestão democrática no ensino. Com isso, Melo (2023, p. 99) faz observações:

A primeira é que a lei institucionaliza práticas já existentes de participação e descentralização em alguns Estados e Municípios. Exemplos de Boa Esperança (ES), Lages (SC) e Piracicaba 99 (SP) nos anos 1970, bem como experiências localizadas de governos estaduais eleitos nos anos 1980, entre eles o Estado do Acre. A segunda é que o texto é vago no tocante a sua regulamentação, remetendo a discussão para os Estados e Municípios que deverão elaborar legislação específica sobre a matéria. Mesmo reconhecendo o ineditismo dessa lei no tocante à gestão democrática, uma vez que nenhuma outra constituição brasileira havia lhe reservado tal “status”, é preciso registrar que vai ficar ao sabor das iniciativas de governos eleitos com plataformas mais democráticas regulamentá-la, pois a expressão “na forma da lei” é muito genérica, delegando sua execução a uma legislação complementar.

Outrossim, seguindo essa lógica de implementação de um sistema de educação, foram criados os Planos Nacional, Estaduais e Municipais de educação, todos estabelecendo como meta a gestão democrática no ensino. O PNE 2014-2024 (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014) (Brasil, 2014), em seu artigo 2º, inciso VI, por exemplo, define como princípio da educação a “promoção da gestão democrática da educação pública”. Igualmente, segundo Dourado (2017), o PNE simboliza um instrumento de importância política e estratégica para a condução da política pública educacional, revelando-se como um centro essencial para a desafiadora missão de criar o Sistema Nacional de Ensino.

Aprovado em 2014, após vários tensionamentos, deve constituir o eixo das políticas educativas. Os principais desafios referem-se ao processo de materialização do PNE ao qual se articulam as condições objetivas, econômicas e políticas das concepções em disputa e a necessária regulamentação de algumas de suas metas e estratégias, bem como o esforço pela ampliação dos recursos para a educação. Se entendido como eixo das políticas educacionais, o Plano pode representar um avanço, a despeito dos limites e ambiguidades do texto aprovado [...] (Dourado, 2017, p. 41).

Como é possível observar, além da inegável importância apontada por Dourado (2017), o PNE também representa, segundo o autor, um paradoxo, ou seja, comporta processos e concepções em disputa, indicando um duplo papel ideológico em dois movimentos: negar e permitir a participação da sociedade nas questões educacionais (Dourado, 2017). Assim, o PNE 2014-2024 é resultante do:

duplo papel ideológico desse movimento — a negação e, paradoxalmente, a participação da sociedade nas questões educacionais —, mediatizado por uma concepção política, cuja égide consiste, no campo dos direitos sociais, na prevalência de uma cidadania regulada e, consequentemente, restrita (Dourado, 2017, p. 46).

Dessa forma, são vários os processos que devem ser concretizados nessa evolução que se apresenta. Em relação aos processos normativos, além da CF/88 e do PNE, é imprescindível destacar a importância da LDB 1996 como uma forma de demarcação de espaços na gestão democrática. Observando-se seus princípios, já é possível perceber que a lei vislumbra a forma de organização coordenada do sistema de ensino:

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VIII – gestão democrática do ensino público na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino.
[...] Artigo 14 – os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II – participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes;
[...] Art. 15 – Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais do direito financeiro público (Brasil, 1996).

A LDB é um exemplo de demarcação de espaços, pois ela disciplina sobre para quem recai a função de gestor escolar, inclusive nomeando quem deve realizar a tarefa. Assim, expressa no § 2º do artigo 67:

São consideradas funções de magistério as exercidas por professores e especialistas em educação no desempenho de atividades educativas, quando exercidas em estabelecimento de educação básica em seus diversos níveis e modalidades, incluídas, além do exercício da docência, as de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico, se exercida em estabelecimento de educação básica em seus diversos níveis e modalidades (Brasil, 1996).

Nos preceitos da LDB, a direção das escolas deve ser exercida por professores que atuam na administração básica e por especialistas em educação. A educação, desse modo, tem seus fundamentos normativos guiados pela CF/88, pela LDB 1996 e por leis específicas que formam um sistema de ensino, como seus planos de educação.

Nesse contexto, Cury (2007) lembra o quanto a participação da sociedade é essencial para a construção dessa própria sociedade, deixando nas mãos de todos o direito de exigir uma educação de qualidade e lembrando a todos que a escola, em razão do seu grau de importância e poder transformador, é um espaço especial para essa construção que nunca poderá ser isolada.

Assim, compreende-se que a gestão democrática sonhada pelos educadores e intelectuais ainda não está concretizada, mas continua como uma das maiores inspirações para lutas sociais que exigem não só a participação da sociedade, mas também seu empenho e vigilância, porque, como ensina Melo (2023), romper com uma cultura de vivência de práticas antidemocráticas é questionar uma tradição política e cultural que historicamente primou pela imposição da autoridade, e para tanto, os percalços são vários, como pontua Melo (2023, p. 103):

Muitas são as dificuldades para o alcance dessa conquista, preliminarmente pode-se enumerar: inexistência de canais eficazes de comunicação; resistência de segmentos no interior da própria escola; a ausência de uma cultura de participação presente na sociedade brasileira; o foco e encaminhamento das políticas públicas, exigências burocráticas, entre outras.

Contudo, é possível afirmar que a dificuldade de construir uma cultura de gestão democrática dentro do ambiente escolar não é mais que o reflexo da dificuldade de construir uma cultura de democracia na sociedade. Indo além da etimologia da palavra que vem do grego e significa o poder do povo (demos = povo e kratos = poder), nota-se que democracia não significa somente participar de um processo de escolha. É bem mais que isso. Ela tem fundamentos e princípios que a caracterizam, como lembra Bobbio (1987). Segundo o autor, são quatro os princípios essenciais, quais sejam: (1) sufrágio igual e universal; (2) direitos civis que garantam a livre expressão de opiniões e a franca organização de correntes de opinião; (3) decisões tomadas por uma maioria numérica; e, (4) garantia dos direitos das minorias contra os abusos das majorias.

O autor ressalta que há critérios que destacam a democracia em dois sentidos: procedimental, como forma de governo e substancial, que trata do conteúdo dessa forma.

Cada um dos regimes é democrático segundo o significado de democracia escolhido pelo defensor e não democrático no significado escolhido pelo adversário. Além do mais, o único ponto sobre o qual um e outro poderiam concordar é que uma democracia perfeita deveria ser ao mesmo tempo formal e substancial. Mas um regime deste gênero pertence, até agora, ao gênero dos futuríveis (Bobbio, 1987, p. 158).

Assim, conclui-se que a NGP vem afetando profundamente as relações do chão de escola. Essas novas dinâmicas apresentam a gestão democrática dentro do âmbito escolar, com uma lógica paradoxal que, ao mesmo tempo que abre espaço para a participação da comunidade, também a limita. Nessa esteira, o gerencialismo é capaz de mostrar a face mais cruel desse novo modelo de gestão educacional: a responsabilidade por resultados sai das mãos do Estado e passa para as mãos da escola, do professor, do aluno. Há uma desresponsabilização do Estado para com a educação.

O discurso que pretende convencer muitos é apontar o aluno como o responsável pelo seu próprio futuro. Isso leva a uma reflexão que confronta o texto da Carta Magna de 1988 (Brasil, 1988), onde está posto que a educação é um direito de todos e um dever do Estado e da sociedade. O novo discurso, todavia, não contempla o texto constitucional e nem respeita o processo histórico de construção da educação como um bem público, como um direito social. O que ocorre com a NGP é a redução desse bem, a educação, a uma mera mercadoria, causando o aprofundamento de uma cultura de desigualdades internas que se reproduz no espaço escolar. Por conseguinte, conclui-se que deve haver um esforço para compreender, propagar e, quiçá, mudar a ordem posta. Tudo isso porque a educação é uma prática social, indispensável às relações sociais mais amplas. Todos os sujeitos sociais são resultantes das condições, objetivas ou subjetivas, postas ou impostas por ela.

Por fim, a NGP alterou a lógica da administração pública como um todo. Porém, o ambiente mais impactante nessas mudanças pode ser apontado como a lógica da gestão escolar e de sua gestão democrática. Desse modo, os sujeitos da educação são chamados em sua responsabilidade de descortinar essas segundas intenções que aparecem como ideias salvadoras da pátria, mas que, por fim, estão servindo aos seus financiadores, ou ao seu financiador: o mercado. Não aceitar a educação como

um objeto em uma prateleira é mais uma batalha que deve ser enfrentada por estudantes, professores, pais e pesquisadores. Todos podem perceber a meritocracia como uma forma de legitimar o individualismo e, conseqüentemente, o olhar ainda mais desigual sobre quem já vive em situação de desigualdades.

Assim sendo, compreende-se que a educação é um direito e um bem comum, uma política pública que deve ser garantida pelo Estado. Logo, a educação não pode ser simplificada a uma mera decisão particular ou a uma mercadoria que serve de solução para a constante reprodução do *status quo*.

No próximo capítulo, as atenções se voltam para a análise do PEE, de forma especial para a meta da gestão democrática. Inicialmente, há uma contextualização histórica e educacional do Estado do Acre, seguida por apontamentos sobre o acompanhamento e monitoramento do PEE. Posteriormente, serão apresentados os resultados dos índices de cumprimento das estratégias da meta 18, publicado pelo Inep (Brasil, 2024a, 2024b).

4 O PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO ACRE E A META DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

Este capítulo é dedicado ao estudo do PEE-AC 2015-2024. Nele, o PEE é situado no contexto do Acre, em seu processo de elaboração, suas principais discussões, bem como o papel das instâncias responsáveis pelo seu monitoramento. Posteriormente, a pesquisa vai sendo delimitada para o estudo da meta 18, que trata da gestão democrática. Desse modo, temos a apresentação dos percentuais de cumprimento das estratégias da meta da gestão democrática, com base nos últimos dados apresentados pelo Inep (Brasil, 2024a, 2024b), em seu Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (PNE), divulgado em junho de 2024.

Já na última parte deste capítulo, o estudo é ainda mais delimitado. O esforço é para analisar e compreender dois importantes documentos que corroboram a materialização da meta 18 do PEE-AC, mais especificamente com duas de suas estratégias: 18.1 e 18.3. Trata-se da atual lei de gestão democrática do Acre, a Lei nº 3.141, de 22 de julho de 2016 (Acre, 2016) e do edital para a escolha de diretores de escolas públicas do Acre para o quadriênio 2024/2027 (Acre, 2024).

4.1 O Estado do Acre em seu contexto histórico e educacional

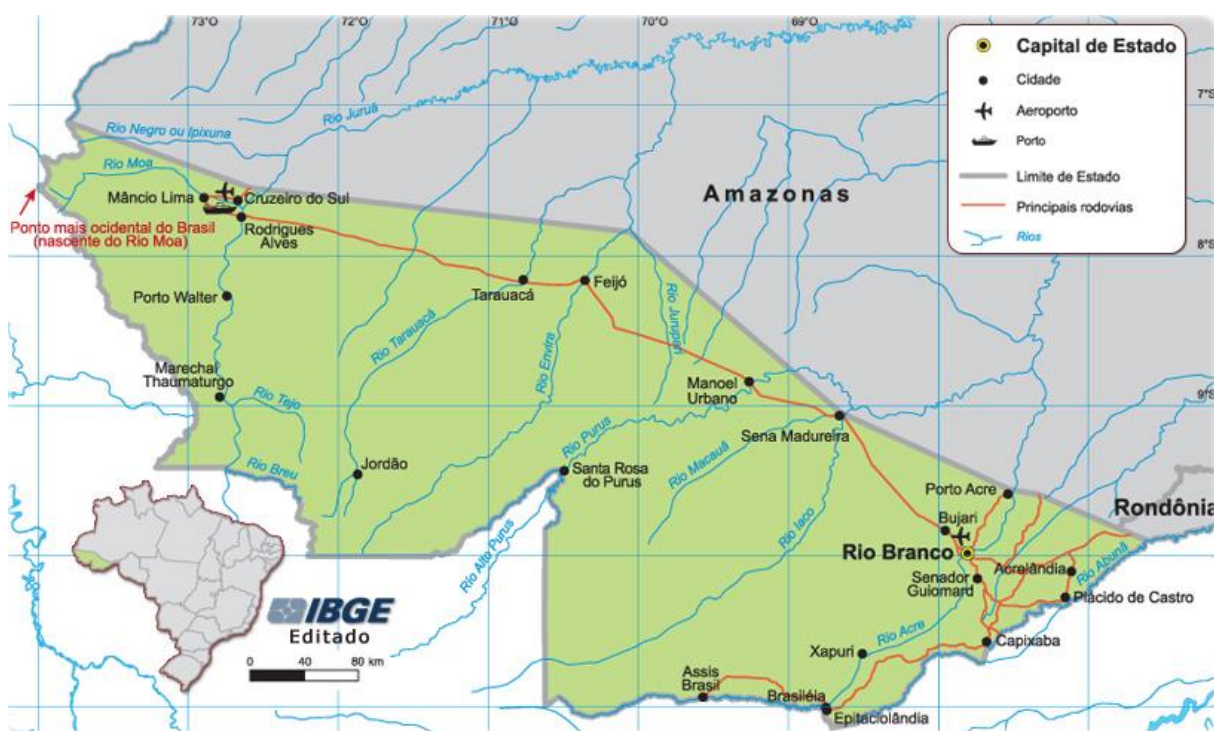
Cada PEE é construído tendo como base norteadora o PNE. Todavia, é bem verdade que cada plano também guarda em sua essência vários contextos, como, por exemplo: o histórico, o social, o cultural, o político, o econômico e o geográfico. Assim, o PEE do Acre foi criado para o Acre e torna-se necessário apresentar, brevemente, esse lugar. Só assim será possível observar, com maior exatidão, as nuances do tema analisado.

Com um clima tropical, o Estado do Acre corresponde a 4% da Amazônia brasileira. Ele equivale a 1,9% do território nacional e guarda muitas riquezas por sua história, por sua natureza e pelo povo que vive nesse lugar. Localizado na Floresta Amazônica, ao noroeste do país, bem na fronteira entre Peru e Bolívia, o Estado se chama Acre em referência ao que os indígenas apurinãs chamam de rio de jacarés, ou, aquiri. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE, 2023), sua extensão territorial é de 164.173,429km², o que compreende a área total de seus 22

municípios, que estão divididos em duas mesorregiões: Vale do Acre e Vale do Juruá. Há também outra subdivisão em cinco microrregiões: Alto Acre, Baixo Acre, Purus, Tarauacá/Envira e Juruá.

Já a população é estimada pelo IBGE (2022) em mais de 880 mil pessoas em 2024, com densidade demográfica de 5,06 hab/km², com maior concentração de pessoas na capital, Rio Branco, que conta com mais de 380 mil habitantes. A Figura 1 a seguir mostra o mapa do Acre para melhor ilustração e contextualização.

Figura 1 – Mapa do Estado do Acre e seus municípios



Fonte: Guia geográfico (2025)

No entanto, nem sempre foi assim. A formação geográfica do Acre passa pela sua formação histórica, que começou há muito tempo. Inicialmente, nessas terras viviam vários povos indígenas. Eram cerca de 50 grupos vindos da Ásia que ocuparam a América do Sul. Registros arqueológicos recentes revelam que esse povoamento pode ter começado entre 20 e 10 mil anos atrás. Com o passar do tempo, a região passou a ser motivo de disputa entre países europeus. A cobiça pelas terras acreanas é lembrada por Esteves (2002, p. 32):

Já em 1750 (tratado de Madri), espanhóis e portugueses discutiam os limites entre o Brasil e a Bolívia e a posse de terras compreendidas entre inidentificáveis paralelos e meridianos. Acordos e Tratados sucederam ao

primeiro, até que em 1801, pelo Tratado de Badajós ficaram delimitadas as divisas contidas entre os rios Madeira e Javari – espaço geográfico do Acre. As terras acreanas despertaram a cobiça de quantos a visitaram. Exótica e pujante, ostentava frutos deliciosos, vegetação exuberante, rios caudalosos, fauna de espécies desconhecidas, flora a deslumbrar cientistas e botânicos.

A autora acreana se refere ao período em que o Acre pertencia à Bolívia e era povoado por brasileiros. Ocorre que, posteriormente, vários acontecimentos alteraram o povoamento dessas terras. Por volta de 1800, quando vários países passavam pela Revolução Industrial, no Acre, ainda longe dessa realidade, existia uma matéria-prima importante para a indústria da Europa e dos EUA: a borracha. Era o início do primeiro ciclo da borracha, e o Acre era o local onde havia uma farta produção do chamado ouro branco, o látex, matéria-prima do produto.

Alimentados por sonhos de uma vida melhor e com a notícia de abundância na produção da borracha no Estado, muitos brasileiros vieram para o Acre e, aqui, estabeleceram, na prática, um território independente. Entretanto, com o passar dos anos, para garantir o domínio dessas terras, os bolivianos passaram a cobrar impostos sobre a extração da borracha, o que desencadeou vários conflitos entre os bolivianos e os brasileiros que aqui viviam.

O fim do conflito foi marcado pela assinatura do Tratado de Petrópolis, em 17 de novembro de 1903, data em que o governo brasileiro comprou o território do Acre dos vizinhos bolivianos. Para Cardoni (1986, p. 52), dois momentos sintetizam o referido período histórico, que ele chama de conquista do Acre:

A conquista do Acre ocorreu primeiro com a ocupação pacífica e a exploração de borracha por parte de brasileiros, na maioria cearenses, de uma área ainda indefinida quanto a limites, compreendida entre o Estado do Amazonas, a Bolívia e o Peru. A consolidação dessa conquista foi alcançada pelas armas, com muita bravura e decisão, num dos episódios mais expressivos de nossa história, sob o comando de Plácido de Castro.

Cardoni (1986) destaca a importância da Revolução Acreana em vários contextos: o geográfico, com a definição de espaços; o econômico, com a produção da borracha; e o social e político, com os movimentos de pessoas que não aceitavam fazer parte da Bolívia.

Entretanto, pertencer ao Brasil era apenas o início de tantas outras lutas. Após a anexação do Acre ao Brasil, foram quase 60 anos na condição de território. O fato era motivo de grande insatisfação, pois o Governo Federal, além de realizar repasses financeiros insuficientes, também indicava os prefeitos de cada departamento, sendo

a população alijada do direito ao voto. Só em 1962, com o movimento autonomista, o Acre foi elevado à categoria de Estado do Brasil.

Assim, tendo em vista os fatos históricos apresentados, somados aos dados do IBGE (2022), é possível verificar informações que ajudam a identificar os traços da identidade do povo acreano e, conseqüentemente, também revelam quem é o Acre.

Segundo o IBGE (2022), 66% da população é parda (não há registro de população quilombola), 50% da população é formada por homens e 50% por mulheres. A população indígena corresponde a mais de 31 mil pessoas, o que remete a uma triste observação sobre o início da sua história, com 50 grupos indígenas diferentes e, hoje, com cerca de 830 mil habitantes. Destes, apenas 31 mil são indígenas.

O IBGE (2022) também acentua outra triste realidade verificada nos domicílios do Estado: pouco mais de 52% da população é abastecida pela rede geral de água e apenas 36,73% está conectada com a rede de esgoto.

O Estado é considerado jovem, pois a maior parte de sua população está concentrada nas idades que vão de 5 a 24 anos. Em relação à alfabetização, 87,9% da população é considerada alfabetizada. Os dados divulgados pelo IBGE (2022) demonstram que a taxa de não alfabetizados no Estado é de 12%.

Já quando o assunto é o número de matrículas na Educação Infantil, ficamos em 25º lugar, só ganhando do Amapá e de Roraima. Se a análise for acerca do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, a situação é pior. Comparado aos outros Estados, o Acre ocupa a 26ª colocação, ficando à frente apenas de Roraima.

Segundo dados do IBGE (2023), as matrículas no Ensino Fundamental vêm sofrendo queda no Acre, saindo de 165 mil em 2008 e chegando a pouco mais de 147 mil em 2023. Os dados indicam um ponto de atenção e remetem a mais uma motivação para democratizar o ensino, tendo em vista que a matrícula é um dos primeiros passos para o acesso à educação. Se esse direito for obstaculizado, não será possível chegar a muitas outras garantias.

Já de acordo com o principal indicador da educação básica pública e privada, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) – 2023 (Brasil, 2023), o Acre alcançou 5,8 pontos nos anos iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano). O resultado representa um avanço de 0,1 ponto a mais do que a meta estabelecida para o Estado no primeiro ciclo do Ideb (2007-2021). Nos anos finais do Ensino Fundamental (6º ao 9º ano), o Acre alcançou 4,8 pontos, e o Ensino Médio registrou

4 pontos, ficando abaixo da meta do Ideb projetada para o Estado nas duas etapas de ensino.

Contudo, é possível afirmar que o Acre tem em sua identidade uma trajetória de lutas. Primeiro, para fazer parte do Brasil; depois, para deixar de ser território e escolher seus próprios governantes. Também teve que lutar pela preservação da floresta, com o ambientalista Chico Mendes, e hoje, muitos educadores lutam por uma educação com justiça social. Dessa forma foi forjada a identidade do povo acreano. Nesse contexto histórico, social, geográfico e educacional foi criado o PEE para o Acre, o primeiro plano da história do Estado.

4.2 O Plano Estadual de Educação e sua meta da gestão democrática

O PEE-AC é o primeiro do Estado, ou seja, 112 anos após o Acre passar a fazer parte do Brasil foi instituído o seu primeiro plano de educação. Aprovado pela Lei nº 2.965, de 2 de julho de 2015 (Acre, 2015), sua vigência corresponde ao período 2015-2024, totalizando nove, e não dez anos. Outrossim, é possível afirmar que o PEE AC segue as diretrizes do PNE (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014), inclusive, em seu processo de elaboração, iniciado em 24 de agosto de 2012, com a instituição do Fórum Estadual de Educação, através da Portaria nº 4.497, que coordenou as conferências municipais, intermunicipais e estaduais de educação.

Para discutir a criação do PEE, as conferências tiveram a participação de várias entidades, quais sejam: Secretaria de Estado de Educação e Esporte (SEE); Conselho Estadual de Educação (CEE); União dos Dirigentes de Educação (UNDIME) Acre; Universidade Federal do Acre (UFAC); Instituto Federal do Acre (IFAC); Instituto de Educação Profissional Dom Moacyr (IDM); Assembleia Legislativa do Estado do Acre (ALEAC); Ministério Público Estadual (MPE); Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE); Sistema S - SESI/SENAI, SESC/SENAC, SEST/SENAT, SENAR e SEBRAE; Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Acre (SINTEAC); Sindicato dos Professores Licenciados do Acre (SINPLAC); Colegiado dos Dirigentes de Escolas Públicas do Acre (CODEP); Casa do Estudante Acreano (CEA); Diretório Central dos Estudantes (DCE/UFAC); Central Única dos Trabalhadores (CUT); Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Acre (FETACRE); Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB e Coordenadoria Estadual da Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE).

Segundo o próprio PEE AC 2015-2024, todo esse envolvimento era necessário para fundamentar as ações ora discutidas, passando pelas etapas de discussões nos municípios, nas regionais do Estado, chegando até a conferência estadual:

A referida Conferência foi marcada por um intenso debate sobre todas as temáticas relacionadas às metas e estratégias municipais constantes do Documento-Base do Plano Estadual, elaborado pela Comissão Coordenadora a partir dos documentos base dos municípios (Acre, 2015).

Essa participação de um número tão elevado de entidades é um ponto positivo observado na construção do plano de educação. Nota-se também que são entidades representativas importantes e atuantes na sociedade, o que pode significar um sinal claro de preparação de ambientes democráticos. Inclusive, é o que o plano determina já em suas diretrizes, como indica o primeiro capítulo do PEE AC (Acre, 2015):

I- valorização política, social e econômica dos profissionais da educação, com ênfase na remuneração, carreira e jornada de trabalho;
 II – erradicação do analfabetismo;
 III – universalização do acesso à Educação Básica;
 IV – redução das desigualdades educacionais no Estado com a promoção da inclusão e ampliação das oportunidades, com ênfase no combate a todas as formas de discriminação;
 V – melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem;
 VI – **promoção da gestão democrática**, ampliando a participação das famílias, profissionais da educação e da sociedade, na organização, definição, execução, acompanhamento e controle das políticas públicas de educação;
 VII – promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos e à diversidade sócio-cultural;
 VIII – formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos, nos quais se fundamenta a sociedade acreana e o desenvolvimento do Estado;
 IX – promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do Estado;
 X – preservação da natureza em defesa do equilíbrio ecológico, considerando o ideal de sustentabilidade e do desenvolvimento socioambiental; e
 XI – integração da educação pública com as políticas de desenvolvimento sustentável, científico e tecnológico do Estado(grifo nosso).

Na análise do 1º capítulo do PEE AC 2015-2024, chamam a atenção algumas diretrizes, como, por exemplo, erradicar o analfabetismo e universalizar o acesso à educação básica. Ações inegavelmente desafiadoras e que dependem de várias circunstâncias para sua efetivação.

No item VI do documento, a promoção da gestão democrática também é apresentada como uma das diretrizes do PEE AC 2015- 2024 e é justificada pela intenção de ampliar a participação das famílias, profissionais da educação e da

sociedade na definição, execução, acompanhamento e controle das políticas públicas da área.

Ainda observando as diretrizes do PEE AC 2015-2024, é evidente que o sentido dado à gestão democrática é, basicamente, o de participação, não aprofundando o tema para a compreensão de gestão democrática como uma gestão que democratiza o acesso a essas mesmas políticas educacionais e a outros direitos fundamentais.

Ao todo, o PEE do Acre apresenta 19 metas e 264 estratégias. Cada uma dessas estratégias busca definir as diretrizes das metas do PEE AC 2015- 2024. Em relação à meta da gestão democrática, meta 18, ela foi criada com o objetivo de assegurar, até o fim do segundo ano de vigência do plano, a construção ou reformulação dos instrumentos jurídicos e processos para a efetivação da gestão democrática da educação pública do Estado do Acre, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública.

Além de ressaltar a intenção da meta 18, o PEE AC 2015-2024 também destaca que, para alcançá-la, é preciso materializar o que suas sete estratégias determinam, conforme Quadro 7 a seguir:

Quadro 7 – Estratégias da gestão democrática no PEE-AC

ESTRATÉGIAS
18.1. Fortalecer a gestão democrática nas unidades escolares, favorecendo os processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira, atualizando a Lei Estadual de Gestão Democrática do sistema de ensino público (Lei n. 1.513/2003), com a revisão dos critérios fixados para o exercício da função de diretor, com base no art. 64 da LDB, visando aprimorar a qualidade da gestão da aprendizagem e da gestão estratégica, com vistas à elevação dos índices de ensino/aprendizagem;
18.2. Ampliar os programas de apoio e formação aos conselheiros dos Conselhos de Educação, dos Conselhos escolares, de acompanhamento e controle social do FUNDEB, de alimentação escolar, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte com vistas ao bom desempenho de suas funções;
18.3. Aprimorar os processos democráticos da eleição de gestores, com definição de critérios que considerem a formação e o perfil profissional, as habilidades e competências exigidas para o exercício das funções de gestão – com ênfase em sua dimensão pedagógica – e no cumprimento das metas estabelecidas no Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE e em seu Projeto Político- Pedagógico – PPP;
18.4. Assegurar o suporte financeiro para que o Conselho Estadual de Educação cumpra suas funções de órgão normativo, consultivo, deliberativo, fiscalizador e de

assessoramento ao sistema estadual de educação;
18.5. Estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo;
18.6. Estimular a participação e a consulta de profissionais da Educação, alunos e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares;
18.7. Fortalecer o Fórum Estadual de Educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais e estaduais de educação, bem como de efetuar o acompanhamento da execução desse plano.

Fonte: Elaborado pela autora (2024) com base no PEE do Acre (Acre, 2015)

As estratégias supracitadas indicam as ações necessárias para o alcance da meta 18. Cada uma delas trata de diligências que deveriam ser efetivadas para se chegar à constatação de que o plano foi cumprido. Nas subseções seguintes, apresentamos os indicadores de cumprimento das estratégias do PNE que, embora não sejam exatamente iguais, guardam semelhanças e apresentam dados específicos sobre o Acre. Antes, porém, uma breve análise sobre como e por quem é feito o monitoramento do PEE AC 2015-2024.

4.3 Acompanhamento e monitoramento do Plano Estadual de Educação

O Plano de Educação do Acre estabeleceu a necessidade de acompanhamento e avaliação da execução de suas metas e de suas respectivas estratégias. O artigo 5º do PEE AC (Acre, 2015) especifica quem são os responsáveis pelo monitoramento e avaliação periódica acerca do cumprimento das metas:

Art. 5º A execução e o cumprimento das metas deste plano serão objeto de monitoramento e avaliação periódica, realizadas pelas seguintes Instâncias:
 I – Secretaria de Estado de Educação e Esporte - SEE;
 II - Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Assembleia Legislativa do Estado do Acre - ALEAC;
 III - Conselho Estadual de Educação - CEE; e
 IV - Fórum Estadual de Educação - FEE.
 Parágrafo único. Compete, ainda, às instâncias referidas no art. 5º:
 I – divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações deste plano nos respectivos sítios institucionais da internet;
 II – analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas deste plano; e
 III – analisar e propor a revisão das estratégias deste plano.

Assim, respondendo a uma de nossas indagações acerca de quais são as instâncias responsáveis pelo processo de acompanhamento, monitoramento e avaliação do plano, fica evidente que a função está nas mãos do poder Executivo, por meio da Secretaria de Educação do Acre (SEE-AC); do poder Legislativo, por meio da Assembleia Legislativa do Acre (ALEAC), por sua Comissão de Educação, Cultura e Desporto e, não menos importante, por meio da sociedade com o Conselho de Educação (CEE-AC), e através do Fórum Estadual de Educação (FEE-AC).

Seguindo com o que determina o artigo 5^a do documento, no parágrafo único, há outra importante informação: só o monitoramento e avaliação não são suficientes, é necessária também a divulgação de seus resultados em seus respectivos sítios institucionais na internet, possibilitando maior transparência e acesso facilitado às informações. Essa divulgação também se mostra como uma ação fundamental para que esta pesquisa seja capaz de responder a outra questão: como tem sido a atuação dessas instâncias?

Após várias pesquisas em páginas eletrônicas na internet e buscas por documentos nas próprias instituições de acompanhamento, ficou demonstrado que o monitoramento não tem sido realizado conforme preconizado no PNE (Brasil, 2014). Até 2024, o Fórum Estadual de Educação realizou três reuniões ordinárias nas quais são feitos levantamentos e definidas estratégias de fiscalização da execução do PEE AC 2015-2024. Ocorre que a quantidade de reuniões realizadas no período de 10 anos é insuficiente para atender ao calendário bienal de monitoramento e avaliação do plano.

Mesmo assim, observa-se que o fórum atua como articulador dessa fiscalização, aglutinando as principais informações. Entretanto, ainda são raros os documentos disponíveis para a análise. Neste trabalho, tivemos acesso a três documentos: o 1º e único relatório de monitoramento, divulgado pela SEE-AC, em 2020; a ata da 2ª reunião ordinária do FEE-AC, realizada em 2023, e, por fim, a planilha de acompanhamento que compõe a ata da referida reunião.

Sobre a disponibilização de informações nas páginas eletrônicas institucionais na internet, são raros os documentos: foi possível apenas o acesso à lei que instituiu o PEE AC 2015-2024 e a artigos de pesquisas que guardam similaridade com o assunto, bem como algumas reportagens pontuais em jornais acerca do tema. Dessa forma, percebe-se que uma das falhas do acompanhamento é a falta de disponibilização de documentos sobre os resultados das ações de monitoramento do

PEE AC.

Isso posto, o principal documento produzido pelas instâncias de fiscalização é o 1º Relatório de Monitoramento do PEE AC 2015-2024. O documento foi divulgado pela SEE-AC, em 2020, cinco anos após o início da execução do PEE, não atendendo ao calendário bienal de monitoramento e avaliação do plano. O relatório tem 66 páginas e lembra que o PEE é uma agenda de compromissos firmados para, através de suas metas, consolidar o Sistema Estadual de Educação do Acre.

O 1º Relatório de Monitoramento do PEE AC é resultado de estudos realizados pela equipe técnica de apoio à Comissão de Monitoramento e Avaliação ao PEE, composta por técnicos de diversos setores da SEE-AC, responsável por informar, periodicamente, a situação atualizada do PEE, com aferição das metas e estratégias, utilizando dados de fontes oficiais (Inep e IBGE) e extraoficiais (SEE-AC). O relatório apresenta os resultados do período de sua divulgação para cada uma das 19 metas.

Em relação à meta da gestão democrática, meta 18, o relatório apresentou apenas dois indicadores. No indicador 18A, que trata da existência da gestão democrática nas escolas públicas, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, o relatório aponta que 56,82% da meta foi cumprida. De acordo com o 1º relatório de monitoramento, os dados utilizados foram fornecidos pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME-Acre):

Quadro 8 – Indicador 18A

Indicador 18A	Existência de Gestão Democrática nas escolas públicas, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar		
META PREVISTA PARA O PERÍODO	META ALCANÇADA NO PERÍODO		FONTE DO INDICADOR
	DADO EXTRAOFICIAL	56,82%	Undime/Acre (2015)

Fonte: SEE-AC (2020)

Na análise do quadro apresentado no relatório, algumas observações: o percentual de 56,82% é um dado apresentado como de fonte extraoficial. O item no qual deveria estar preenchido o indicador da meta prevista para o período nada indica.

Quadro 9 – Indicador 18B

Indicador 18B	Percentual de diretores de escolas públicas que foram escolhidos para ocupação do cargo por meio de critérios técnicos de mérito e desempenho e consulta pública à comunidade escolar		
META PREVISTA PARA O PERÍODO	META ALCANÇADA NO PERÍODO		FONTE DO INDICADOR
	DADO EXTRAOFICIAL	26,59%	Undime/Acre (2015)

Fonte: Fonte: SEE-AC (2020)

Já sobre o Indicador 18B (percentual de diretores de escolas públicas que foram escolhidos para ocupação do cargo por meio de critérios técnicos de mérito e desempenho e consulta pública à comunidade escolar), o percentual da meta alcançado até aquele momento era de 26,59%, também com dados da Undime/Acre (2015) e sem indicar qual seria o percentual ideal previsto para o período.

Por fim, observando o Quadro 9 apresentado no relatório de monitoramento da SEE-AC, os dados são de 2015, e o relatório foi apresentado em 2020, ou seja, com 5 anos de desatualização.

Como é possível notar, o 1º Relatório de Monitoramento da SEE-AC sobre o Plano Estadual de Educação (2015-2024) não verifica todos os indicadores, além de apresentar, em 2020, dados de 2015. Segundo informações que constam do próprio relatório, isso ocorreu devido à dificuldade de encontrar fontes confiáveis e atuais, bem como a falta de informações estatísticas:

Quanto aos dados aqui utilizados para desenhar os avanços das metas, é importante frisar que são carentes de maiores fontes confiáveis e atuais. Diversos dados necessários para uma boa análise do quadro educacional ficaram por serem realizadas, pois não existem informações estatísticas sólidas e de fácil acesso que permitam um olhar sobre a realidade atual e seu progresso quanto o período de vigência do Plano (SEE-AC, 2020).

Tendo em vista as dificuldades encontradas para o monitoramento e acompanhamento do plano, o primeiro e único relatório divulgado pela SEE-AC apresentou indicadores realizados com base em dados, em sua maioria, de 2010, 2015 e 2016, por falta de dados mais atuais. Entretanto, é necessário destacar que o

Inep (2024) tem produzido muitos dados que podem servir de suporte a esse tipo de acompanhamento. Inclusive, os relatórios de monitoramento do PEE-AC são exemplos.

Sobre o acompanhamento e monitoramento realizado pelo Fórum Estadual de Educação, em setembro de 2023, na 2ª reunião ordinária do FEE-AC, os participantes discutiram, justamente, a necessidade de desenvolver as ações da Comissão de Monitoramento e Sistematização e Equipe Técnica Auxiliar de Monitoramento e Avaliação do PEE/AC para o alcance das 19 metas. Eles também lembraram o prazo para o alcance das metas e estratégias do PEE-AC 2015-2024, bem como a necessidade de unir esforços para a elaboração do próximo PEE/AC 2024-2034.

Na ata da reunião do Fórum Estadual de Educação foram apresentados os resultados do acompanhamento da implementação do plano. A Comissão de Monitoramento e Avaliação e Equipe Técnica Auxiliar do Monitoramento e Avaliação, ambas do PEE-AC apresentaram quadros sobre cada meta, utilizando dados da Undime/Acre, IBGE (2010), Inep (2015-2022) e da Secretaria da Fazenda, SEFAZ-AC (2016-2022).

No Quadro 10 a seguir é apresentado um balanço do que foi e do que não foi cumprido em todo o plano:

Quadro 10 – Balanço do PEE-AC 2015-2024

				
21,0%	5,3%	10,5%	15,8%	47,4%
4 – Ensino Especial 15 - Ensino Superior 17 - Plano de Carreira 19 - Investimento público	2 - Ensino Fundamental	11 - Ensino Rural 12 - Educação Indígena	6 - Ensino Integral 7 - Ideb 10 - EJA Profissional	1 - Educação Infantil 5 - Alfabetização 3 - Educação Básica 8 – Esc. média 9 - Analfabetismo 13 – Ed. Prof.Técnica 14 – For. docentes e não docentes 16 – Pós-graduação de docentes e não docentes. 18 - Gestão Democrática

Fonte: Fórum Estadual de Educação (2023)

A primeira coluna apresenta 4 metas cumpridas (metas 4, 15, 17 e 19), o que

corresponde ao percentual de 21% de cumprimento do PEE-AC. Na segunda coluna está a meta 2, que trata do Ensino Fundamental. A meta encontra-se cumprida parcialmente, mas podendo ser finalizada até o encerramento do PEE-AC 2015-2024.

Já a terceira coluna revela um cenário diferente em relação às metas 11 (Ensino Rural) e meta 12 (Educação Indígena). As duas metas juntas correspondem a 10,5% do PEE e estão com atraso em suas implementações, com risco de chegar ao encerramento do plano sem alcançar 100% de cumprimento.

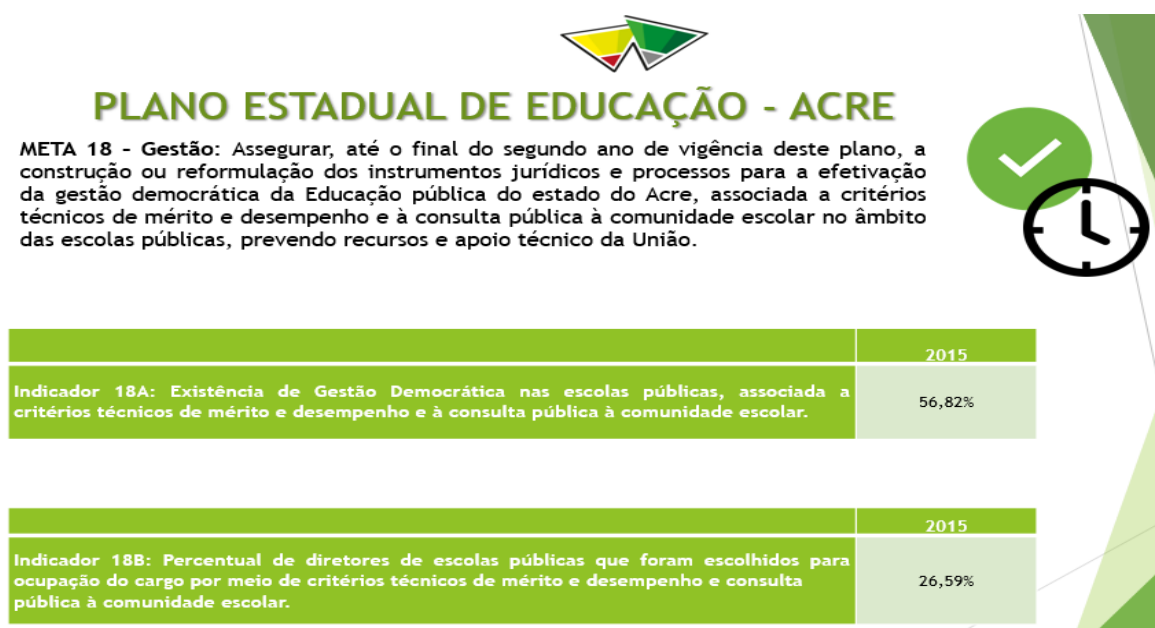
Nas últimas duas colunas, o aviso vermelho revela a preocupação com o tempo para o cumprimento das metas dentro do prazo. A quarta coluna trata das metas 6 (Ensino Integral), 7 (Ideb) e 10 (EJA Profissional), que corresponde a 15,8% do plano. Nesse caso, as metas estão com prazos no limite para a implementação.

Por fim, na quinta coluna, temos as demais metas que correspondem a 47,4% do plano, sendo muito provável que não alcancem o resultado pretendido. Nessa quinta coluna está a meta 18, a meta da gestão democrática. Seu prazo de implementação expirou dois anos após o início do PEE-AC 2014-2024.

Além do quadro geral com indicadores do cumprimento de todas as metas do plano, a ata da 2ª reunião ordinária do FEE-AC também apresentou resultados específicos sobre cada uma das metas do Plano.

Sobre a meta 18, os resultados apresentados na reunião do fórum contemplam dois indicadores (18A e 18B) como cumpridos parcialmente, conforme Figura 2 a seguir.

Figura 2 – Indicadores 18A e 18B do PEE-AC 2015-2024



Fonte: Fórum Estadual de Educação (2023)

Apresentada em setembro de 2023, durante a 2ª Reunião Ordinária do Fórum Estadual de Educação, a Figura 2 revela que os dados são de 2015 e apresenta os mesmos resultados destacados no 1º Relatório de Monitoramento da Secretaria de Educação do Acre, ou seja, 58,82% (18A) e 26,59% (18B).

Ainda de acordo com a ata da 2ª reunião ordinária do Fórum de Educação do Acre, foi apresentada como proposta de acompanhamento a criação e a alimentação de uma planilha em formato Excel, com disponibilização em drive, com links para cada uma das 19 metas e suas respectivas estratégias. O objetivo era facilitar o cruzamento de dados com o monitoramento contínuo e avaliações periódicas das diretrizes, metas e estratégias propostas no PEE-AC 2014-2024.

Em consulta ao link da planilha, em 29 de setembro de 2024, obtivemos alguns dados, porém, atualmente, o link indica erro, não sendo mais possível o acesso ao documento. A planilha que estava disponível em setembro de 2024 será apresentada a seguir.

Para facilitar a análise, transpomos para o Quadro 11 a seguir os dados apenas em relação à meta da gestão democrática:

Quadro 11 – Planilha de monitoramento e avaliação das metas do PEE-AC 2015-2024

PLANILHA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DAS METAS DO PEE-AC 2015-2024						
Lei estadual Nº 2. 965, de 3 de julho de 2015						
ESTRATÉGIAS	AÇÕES REALIZADAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA ESTRATÉGIA	SETOR RESPONSÁVEL	STATUS (EFETIVADA, EM ANDAMENTO OU NÃO REALIZADA)	FINAL DA IMPLEMENTAÇÃO OU É AÇÃO CONTÍNUA	MOTIVOS PELOS QUAIS A AÇÃO FOI REALIZADA PARCIALMENTE OU NÃO FOI REALIZADA (SE A AÇÃO FOI 100% REALIZADA, DEIXAR ESTA COLUNA EM BRANCO)	PERCENTUAL DA ESTRATÉGIA REALIZADA (Exemplos: 0% OU 25% OU 50% OU 75% OU 100%)
18.1.	Uma comissão com todos os segmentos - Aprovação na Assembleia Legislativa	Gestão de Redes	Efetivada	2016		100%
18.2.	- Ofertar formação aos membros dos Conselhos de Educação (Conselho de Acompanhamento e Controle social do Fundeb e Conselho de Alimentação Escolar), em parceria com o Ministério da Educação e Cultura, Tribunal de Conta do Estado, Controladoria Geral do Estado e Ministério Público. - Ofertar formação aos membros dos Conselhos Escolares e comitês executivos, em parceria com o Departamento de Gestão de Redes, Departamento de Controle Interno, Departamento de Descentralização de Recursos, Tribunal de Conta do Estado, Controladoria Geral do Estado e Ministério Público.	DEFAE	Não realizada	2024	Estabelecendo parcerias	0%
18.3.	Orientar as equipes gestoras quanto à estrutura e à execução do planejamento Escolar (PDE e PPP)	Gestão de Redes	Efetivada	Contínua, a cada 4 anos		100% das escolas que têm Equipe Gestora
18.4.	A Lei Complementar nº 162, de 20 de junho de 2006, institui e organiza, no âmbito do Estado do Acre o sistema Estadual de Ensino e dá outras providências, no §8º do Art. 23 informa que "para executar suas ações, o CEE terá disponibilizado pela SEE recursos humanos, financeiros e materiais, além de dispor de apoio de igual ordem das secretarias municipais e de outros órgãos que atendam peculiaridades dos programas e projetos educacionais".	SEE/ADJADM	Efetivada	Contínua		100%
18.5.	Formação para conselheiros municipais de educação no município de Epitaciolândia, nos	Conselho Estadual de Educação e	Em andamento	Contínua	-	Contínua

	dias 22 a 24 de abril de 2024; atendimento das demandas direcionadas ao CEE pelos conselhos municipais de educação; sensibilização dos gestores municipais para criação e fortalecimento dos conselhos municipais de educação.	Uncm				
18.6	- Orientar as equipes gestoras a respeito da importância da participação da comunidade escolar nas ações realizadas nas escolas - Acompanhar periodicamente o desenvolvimento dos projetos escolares.	Gestão de Redes	Efetivada	Contínua, a cada 4 anos		100% das escolas que têm Equipe Gestora
18.7.	Nomear representantes para compor o Fórum Estadual de Educação	Fórum Estadual de Educação	Efetivada	4 anos	Nomeados representantes do Fórum - Biênio 2020-2023 em Portaria 2669, de 3 de outubro de 2023.	100%

Fonte: Fórum Estadual de Educação (2023)

O Quadro 11 trata das ações estabelecidas para que as estratégias fossem implementadas, destacando os seus respectivos responsáveis, o andamento e o que motivou o seu cumprimento ou descumprimento. Observe-se que apenas umas das estratégias é apontada como não realizada.

Quadro 12 – Estratégias

18.1.	Fortalecer a gestão democrática nas unidades escolares, favorecendo os processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira, atualizando a Lei Estadual de Gestão Democrática do sistema de ensino público (Lei n. 1.513/2003), com a revisão dos critérios fixados para o exercício da função de diretor, com base no art. 64 da LDB, visando a aprimorar a qualidade da gestão da aprendizagem e da gestão estratégica, com vistas à elevação dos índices de ensino e aprendizagem.	Realizada
18.2	Ampliar os programas de apoio e formação aos conselheiros dos Conselhos de Educação, dos Conselhos escolares, de acompanhamento e controle social do FUNDEB, de alimentação escolar, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte com vistas ao bom desempenho de suas funções.	Estabelecendo parcerias
18.3.	Aprimorar os processos democráticos da eleição de gestores, com definição de critérios que considerem a formação e o perfil profissional, as habilidades e competências exigidas para o exercício das funções de	Realizada

	gestão – com ênfase em sua dimensão pedagógica – e no cumprimento das metas estabelecidas no Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) e em seu Projeto Político-Pedagógico (PPP).	
18.4.	Assegurar o suporte financeiro para que o Conselho Estadual de Educação cumpra suas funções de órgão normativo, consultivo, deliberativo, fiscalizador e de assessoramento ao sistema estadual de educação.	Realizada
18.5.	Estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo.	Realizada
18.6.	Estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares; e	Realizada
18.7.	Fortalecer o Fórum Estadual de Educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais e estaduais de educação, bem como de efetuar o acompanhamento da execução desse plano.	Realizada

Fonte: Fórum Estadual de Educação (2023)

Com base nos quadros supracitados, seis das sete estratégias da gestão democrática estariam cumpridas e apenas uma delas estaria na fase de estabelecer parcerias para sua efetivação. A planilha indica dados divergentes dos apresentados pelo Inep e pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, como veremos na próxima subseção, pois na planilha do Inep, os dados revelam que apenas um dos seis indicadores da meta da gestão democrática do PEE-AC 2015-2024 foi cumprido totalmente. Porém, não é possível saber a qual período a planilha da ata da 2ª reunião do fórum se refere, pois o documento não informa.

Em mais uma ação de monitoramento do PEE-AC, em outubro de 2024, o Fórum Estadual de Educação realizou sua 3ª reunião ordinária. Entre outros assuntos, o acompanhamento e o monitoramento do PEE foi discutido. Todavia, até o momento de encerramento desta dissertação, a ata da referida reunião, embora solicitada ao fórum, não havia sido disponibilizada para análise.

Outra instância responsável pelo monitoramento do PEE-AC 2015-2024 é a Assembleia Legislativa do Acre (ALEAC). Em buscas realizadas em seu sítio na internet, não foi localizado nenhum relatório de monitoramento sobre o plano.

Segundo a Comissão de Educação da Assembleia, não há disponibilização das informações no site da ALEAC. Uma das razões é o fato de que a instituição substituiu recentemente seus computadores, o que ocasionou a perda de muitos arquivos. Ainda de acordo com a Comissão de Educação da ALEAC, a instituição não realiza o monitoramento do PEE-AC, mas disponibiliza em seu sítio a lei que o criou.

Da mesma forma que a Assembleia Legislativa, o Conselho Estadual de Educação do Acre não apresenta dados sobre o monitoramento do PEE-AC 2014-2024. Segundo seus representantes, o Conselho atua dentro do Fórum de Educação, ou seja, não há uma sistemática própria. Todas as ações são realizadas em conjunto com o Fórum Estadual de Educação do Acre, que é o responsável por aglutinar as informações e articular as ações de acompanhamento da execução do PEE-AC.

Por conseguinte, tendo como referência a dificuldade em encontrar dados sobre o acompanhamento do Plano de Educação do Acre junto às entidades responsáveis, conclui-se que a atuação dessas instâncias no acompanhamento e monitoramento do PEE-AC 2015-2024 carece de continuidade e atualização. Essa afirmação ocorre em razão das várias tentativas de busca por informações e da falta de êxito em encontrá-las.

Desse modo, é possível verificar que enquanto o artigo 5º do Plano indica que as instâncias responsáveis devem fiscalizar a execução e o cumprimento das metas de forma periódica, com a divulgação de seus resultados em seus respectivos sítios institucionais da internet, fica claro que há um esforço para esse acompanhamento, mas se observa que a periodicidade não é demarcada, pois a ata não indica de quanto em quanto tempo seriam realizadas novas reuniões e também não ocorre essa divulgação das ações de monitoramento, tendo em vista que o único documento disponibilizado em sítio da internet foi o 1º Relatório de Monitoramento. O acesso à ata da 2ª reunião do fórum foi fornecido após solicitação, pois não está disponível para pesquisa na rede mundial de computadores.

Além de tudo, outra exigência do artigo 5º da lei que rege o PEE é a determinação para que as entidades de monitoramento também analisem e proponham políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas do plano. Somado a isso, as entidades devem analisar e propor a revisão das estratégias do PEE-AC. Nesse ponto, há um movimento articulado pelo Ministério da Educação que promove encontros municipais, estaduais, regionais e nacional com a participação de educadores e representantes de entidades

ligadas à área.

Em setembro de 2024 foi realizado o encontro nacional, em Brasília (DF), oportunidade em que os participantes discutiram estratégias para a cooperação técnica para os planos decenais de educação. Já em novembro do mesmo ano, em Belém (PA), os educadores da região Norte se reuniram no evento regional e discutiram propostas de cooperação técnica para a elaboração dos planos de educação para o próximo decênio, como passos necessários à construção da colaboração entre os entes federados.

Os dois encontros foram realizados com a participação de diversos representantes do Acre, inclusive de instituições de monitoramento do PEE-AC, como o Fórum Estadual de Educação. Posteriormente, estão programados os encontros estaduais e municipais, como movimentos concretos que fazem parte de etapas importantes para a avaliação dos atuais planos e para a construção dos próximos, inclusive com a mesma finalidade foram realizadas Conferências de Educação.

Em suma, sobre o monitoramento e fiscalização do PEE-AC, é preciso considerar que, tendo em vista todo o esforço em buscar informações, enviando emails, mensagens via whatsapp, ligações telefônicas, pesquisas na internet, conversas informais com representantes das instituições supracitadas, mesmo assim o material coletado e disponível é insuficiente para uma análise mais aprofundada. Por ora, a percepção é de que o monitoramento e acompanhamento das metas não ocorre como dispõe a lei, pois há apenas um relatório disponível, não constam informações atualizadas sobre o acompanhamento do PEE-AC nas páginas eletrônicas, bem como, não há notícias sobre movimentos locais a fim de analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias que verificam a execução do plano.

4.4 A meta da gestão democrática e seu (des)cumprimento

Segundo relatórios do Inep (Brasil, 2024) e da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2024), é possível afirmar que a meta da gestão democrática para o Acre não foi cumprida, pelo menos em sua maior parte. A afirmação tem como parâmetros os dados dos relatórios nacionais, que apresentam estudos específicos sobre cada Estado, com informações sobre suas metas e estratégias.

Os dados apresentados nesta seção foram divulgados em junho de 2024 pelo

Inep, no Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (PNE).

O relatório apresenta dados das 20 metas do PNE e de suas estratégias. Entretanto, nesta pesquisa, a análise é apenas da meta 19, acerca da gestão democrática, mais especificamente, com os dados relativos ao Acre. Isso é possível porque a plataforma do Inep reúne informações de várias entidades, e esses dados podem ser filtrados por Estado, município e até mesmo por estratégias e seus indicadores. Todavia, embora a meta da gestão democrática esteja presente nos dois planos, PNE (meta 19) e PEE-AC (meta 18), as estratégias não são exatamente as mesmas. Apesar disso, guardam semelhanças. Antes, temos a meta da gestão democrática nos planos nacional e estadual:

Quadro 13 – Meta 18 PEE-AC 2015-2024 e meta 19 PNE 2014-2024

PEE-AC 2015-2024	PNE 2014-2024
Meta 18	Meta 19
Assegurar, até o final do segundo ano de vigência deste plano, <u>a construção ou reformulação dos instrumentos jurídicos e processos para a</u> efetivação da gestão democrática da Educação pública do Estado do Acre, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União.	Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

Fonte: Elaborado pela autora (2024) com base no PEE/Acre (2015) (grifo nosso)

No Quadro 13 constam as metas da gestão democrática no PEE-AC 2015-2024 e no PNE 2014-2024. Ambas têm o mesmo prazo, dois anos para execução, e ambas utilizam a mesma expressão “assegurar” quando tratam da gestão democrática. A expressão remete à ideia de que a gestão democrática é mais que um princípio, é um direito que demanda um certo grau de esforço para se fazer de fato. Nas duas estratégias também há traços da administração gerencial ao darem relevante importância à forma de escolha dos diretores escolares, demonstrando a necessidade de que sejam utilizados, conjuntamente, critérios técnicos de mérito e desempenho, além da consulta pública à comunidade escolar. Contudo, o PEE-AC 2015-2024 destaca em sua meta da gestão democrática a prioridade para reformular instrumentos jurídicos, referindo-se à lei estadual que normatiza a gestão democrática

no Acre.

Em se tratando das estratégias, o PEE-AC 2015-2024 apresenta sete, enquanto o PNE, oito. Destas, algumas estratégias são iguais, embora com peculiaridades em decorrência da competência de cada ente, como mostra o Quadro 14 a seguir:

Quadro 14 – Indicadores similares do PEE-AC 2015-2024 e do PNE 2014-2024

PEE-AC 2015-2024	PNE 2014-2024
18.2. ampliar os programas de apoio e formação aos conselheiros dos Conselhos de Educação, dos Conselhos escolares, de acompanhamento e controle social do FUNDEB, de alimentação escolar, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte com vistas ao bom desempenho de suas funções;	19.2) ampliar os programas de apoio e formação aos(às) conselheiros(as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos(às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções;
18.5. estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo;	19.5) estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo;
18.6. estimular a participação e a consulta de profissionais da Educação, alunos e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares.	19.6) estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares;
	19.7) favorecer processos de autonomia pedagógica, administração e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino.

Fonte: Elaborado pela autora (2024) com base no PEE/Acre (2015)

No Quadro 14, as estratégias tratam da necessidade de ampliar o apoio aos conselhos ligados à educação, bem como estimular a participação de profissionais e alunos, favorecendo a autonomia pedagógica, administrativa e financeira. A ideia central é o fortalecimento dessas instituições com apoio financeiro, estrutural e técnico, com a finalidade de incentivar o envolvimento de todos na vivência educacional.

Tanto o PNE quanto o PEE-AC compreendem a necessidade de estimular as instituições porque entendem que a atuação das entidades não demanda apenas de boa vontade de seus participantes, pois carece de estrutura e preparação para que, realmente, se estabeleça a autonomia necessária para alcançar a fiscalização e o monitoramento das ações educacionais. Sem autonomia, não há gestão democrática.

Já no Quadro 15 a seguir, o destaque é o incentivo à gestão democrática:

Quadro 15 – Indicadores acerca da gestão democrática no PEE-AC 2015-2024 e no PNE 2014-2024

PEE-AC 2015-2024	PNE 2014-2024
18.1. Fortalecer a gestão democrática nas unidades escolares, favorecendo os processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira, atualizando a Lei Estadual de Gestão Democrática do sistema de ensino público (Lei n. 1.513/2003), com a revisão dos critérios fixados para o exercício da função de diretor, com base no art. 64 da LDB, visando aprimorar a qualidade da gestão da aprendizagem e da gestão estratégica, com vistas à elevação dos índices de ensino/aprendizagem.	19.1) Priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho e participação da comunidade escolar.
18.3. aprimorar os processos democráticos da eleição de gestores, com definição de critérios que considerem a formação e o perfil profissional, as habilidades e competências exigidas para o exercício das funções de gestão – com ênfase em sua dimensão pedagógica – e no cumprimento das metas estabelecidas no Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE e em seu Projeto Político-Pedagógico – PPP.	19.8) Desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão.

Fonte: Elaborado pela autora (2024) com base no PEE/Acre (2015)

O Quadro 15 é, talvez, um dos mais reveladores quando o assunto é a administração gerencial dentro dos planos de educação. Nas quatro estratégias apresentadas, todas falam em critérios para a escolha dos diretores de escola, os quais são critérios técnicos, objetivos, que considerem o perfil para o exercício da função. Essas palavras não são inocentes, pois carregam um conteúdo associado a uma intenção, ou seja, embora haja a defesa de uma participação da comunidade estudantil por meio de voto na escolha dos gestores escolares, há também uma busca por controlar quem poderá ser escolhido. Assim, estabelecer os critérios para o perfil dos candidatos é, flagrantemente, importante para a administração gerencial, uma vez que essa administração busca resultados programados, e o gestor é um sujeito

importante na condução da escola para alcançar esses resultados.

Outra observação é que as estratégias 19.1 do PNE e 18.1 do PEE-AC estão ligadas e convergentes em seus objetivos. Enquanto a estratégia 19.1 do PNE diz que será priorizado o repasse de transferências voluntárias da União para os entes federados que tenham aprovado legislação específica, a estratégia 18.1 do PEE-AC, apresenta a necessidade de atualizar a Lei Estadual de Gestão Democrática, ou seja, cumprir o que o PNE determina para assegurar recursos financeiros para a educação. Nesse ponto, também é possível observar traços da administração gerencial ao atrelar o repasse de verbas da educação à criação ou atualização de uma norma. Há uma troca que força uma ação para que ocorra um benefício e, muitas vezes, este é financeiro.

Uma das consequências de atrelar repasses financeiros ao alcance de metas é o estímulo a uma corrida frenética por resultados, sempre olhando para o objetivo e, por vezes, esquecendo o processo, principalmente o pedagógico. Esse estímulo também pode representar uma sobrecarga para os estudantes, professores e gestores que se vêem forçados a apresentar resultados melhores que os de outras escolas, tendo em vista que esses resultados significam mais recursos em suas unidades escolares, sem falar de sua credibilidade junto à comunidade.

No Quadro 16, o destaque é a preocupação com o monitoramento dos planos atuais e com a construção dos próximos planos:

Quadro 16 – Indicadores acerca do monitoramento do PEE-AC 2015-2024 e do PNE 2014-2024

PEE-AC 2015-2024	PNE 2014-2024
18.7. Fortalecer o Fórum Estadual de Educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais e estaduais de educação, bem como de efetuar o acompanhamento da execução desse plano.	19.3) Incentivar os Estados, o Distrito Federal e os municípios a constituírem Fóruns Permanentes de Educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital, bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação.
18.4. Assegurar o suporte financeiro para que o Conselho Estadual de Educação cumpra suas funções de órgão normativo, consultivo, deliberativo, fiscalizador e de assessoramento ao sistema estadual de educação.	

Fonte: Elaborado pela autora (2024) com base no PEE/Acre 2015)

As estratégias supracitadas tocam em um aspecto fundamental para o sucesso

dos planos de educação: seu monitoramento, acompanhamento e fiscalização. As estratégias destacam os fóruns de educação como protagonistas nessa tarefa e ressaltam a necessidade de oferecimento de suporte para que essa tarefa possa ser executada. Na prática, os fóruns de educação são os guardiões dos planos de educação, devendo monitorar a execução desses planos em andamento e coordenar a criação dos futuros.

O Quadro 17 a seguir trata de uma estratégia do PNE que não foi observada no PEE-AC.

Quadro 17 – Indicador do PNE 2014-2024 não observado pelo PEE-AC 2015-2024

PEE-AC 2015-2024	PNE 2014-2024
	19.4) Estimular, em todas as redes de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, assegurando-se-lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações.

Fonte: Elaborado pela autora (2024) com base no PEE/Acre (2015) (grifo nosso)

O Quadro 17 evidencia que o PEE do Acre deixa a desejar, pois não consta em suas estratégias o estímulo à criação ou à consolidação de grêmios estudantis ou de associação de pais, inclusive com o oferecimento de condições de existência. Nesse aspecto, o PNE não foi observado. O fato é grave, porque, como veremos a seguir, a existência desses movimentos nas escolas do Acre está enfraquecida. Isso é um indicativo considerável para a gestão democrática em razão da importância da organização dos estudantes em grêmios estudantis e dos pais desses alunos em associações.

Essa organização dá legitimidade aos questionamentos e sugestões desses sujeitos essenciais para a construção de uma educação de qualidade. Sem o espaço adequado para essas vozes, a gestão democrática está comprometida.

Assim, tendo em vista os quadros apresentados, percebe-se que as estratégias do PNE e do PEE-AC não são iguais, porém são muito semelhantes em seus objetivos e campos de atuação. Dessa forma, em razão da falta de informações sobre o cumprimento dos indicadores do PEE, a análise a seguir é feita sobre os indicadores

do PNE. Entretanto, com dados específicos sobre o Acre.

Antes, é importante que se faça uma diferenciação entre metas, estratégias e indicadores. Enquanto as metas são o objetivo almejado (onde se quer chegar), as estratégias revelam o caminho (como chegar). Já os indicadores dizem respeito à quantificação, ou seja, até onde já se caminhou para alcançar 100% do objetivo/meta.

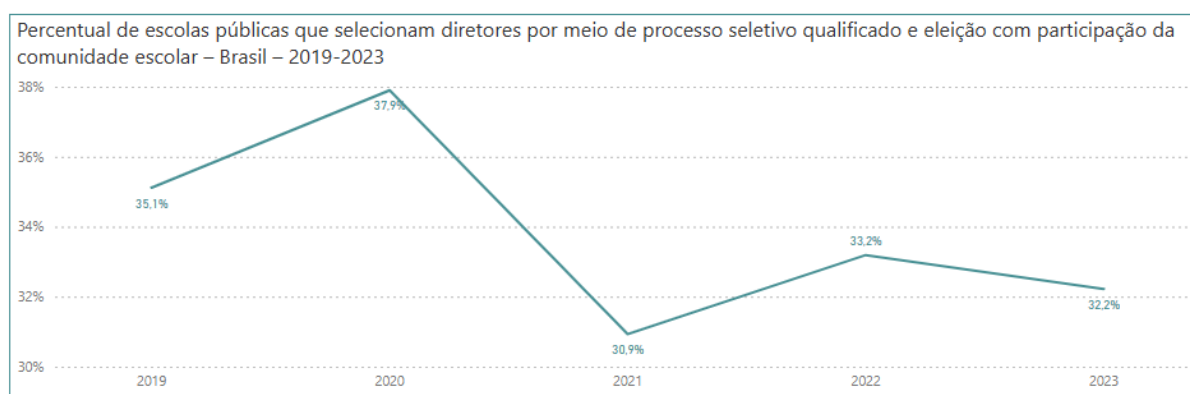
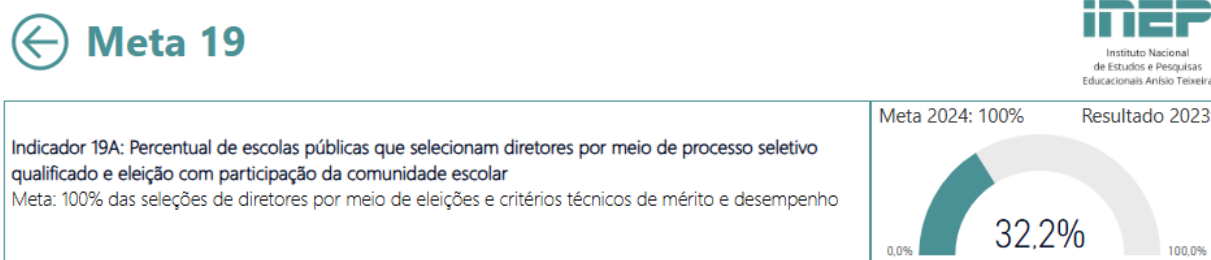
Desse modo, nos quadros supracitados foram apresentadas as metas da gestão democrática e suas estratégias. A seguir apresentamos os indicadores que mensuram, por meio de ações, se o que foi proposto no papel chegou a se materializar.

Ressalte-se que o 1º Relatório do PEE-AC (SEE-AC, 2020) apresentou dois indicadores sobre a meta da gestão democrática, quais sejam: 18A e 18B. O primeiro trata da existência de gestão democrática nas escolas públicas, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar. O relatório aponta que 56,82% da meta foi cumprida.

Já no indicador 18B (percentual de diretores de escolas públicas que foram escolhidos para ocupação do cargo por meio de critérios técnicos de mérito e desempenho e consulta pública à comunidade escolar), o resultado apresentado apontou para 26,59% de cumprimento.

Diferentemente do relatório de acompanhamento do PEE-AC 2015-2024, o Inep faz a análise do cumprimento da meta por meio de seis indicadores e apresenta os seguintes resultados:

Gráfico 4 – Indicador 19A: percentual de escolas públicas que selecionam diretores por meio de processo seletivo qualificado e por meio de eleição com participação da comunidade escolar



Fonte: Elaborado pela Dired/Inep (2024) com base em dados do Censo Escola/Inep (2019)

O indicador 19A trata do percentual de escolas públicas que selecionam diretores por meio de processo seletivo qualificado e por meio de eleição com participação da comunidade escolar. Esse indicador guarda similaridade com as estratégias 18.1 e 18.3 do PEE-AC, tendo em vista que ambas tratam do fortalecimento da gestão democrática, aprimorando a participação da comunidade e ressaltando a forma de escolha dos dirigentes escolares. Sobre as estratégias 18.1 e 18.3, ambas serão analisadas mais detalhadamente na próxima subseção.

Desse modo, voltando ao indicador 19A, a intenção era chegar ao número de 100% das escolas que realizam seleção de seus dirigentes por meio dos citados critérios, ou seja, antes da eleição, os candidatos a diretores de escolas passam por uma qualificação e por uma prova. Assim, conforme o desempenho na primeira etapa da seleção, o aspirante ao cargo vai, ou não, para a etapa seguinte da eleição, momento em que é submetido à escolha por meio de voto realizado por estudantes, pais, professores e comunidade escolar como um todo.

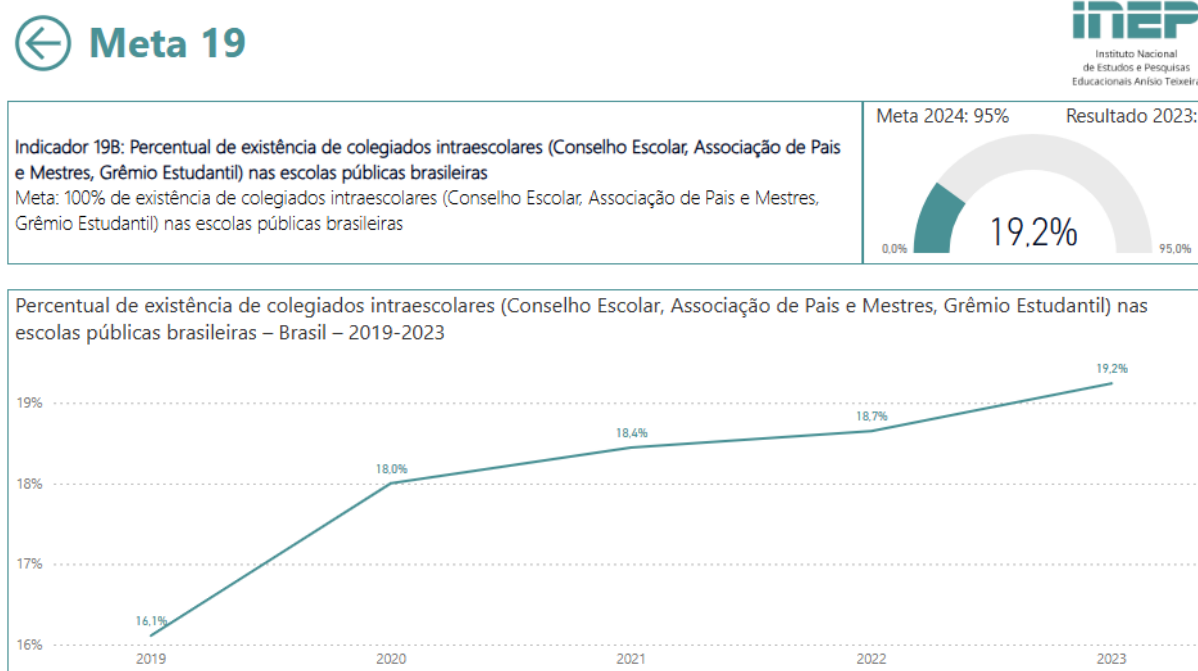
De acordo com o Gráfico 4, o Acre alcançou 32,2% do indicador, um percentual que não chega nem a 50% do que a meta estabeleceu e, ademais, sem chances de

alcançar os 100% até o fim do prazo para a execução do plano. Inclusive, é necessário registrar que ocorreu um retrocesso na implementação da meta, tendo em vista que em 2020 o cumprimento do indicador chegou a 37,9%, e os dados mais atuais indicam queda de mais de 5%.

Ainda sobre o indicador 19A, outra observação pertinente é que, embora o número esteja longe do estabelecido no planejamento e embora pareça um número aquém das expectativas, os dados de cumprimento da meta, em uma perspectiva nacional, são bem piores, pois só 10,5% das escolas públicas do país cumpriram esse indicador do PNE.

Em relação aos demais Estados da federação, os dados indicam que de todos os Estados do Brasil, o Acre foi um dos que mais avançou no cumprimento da estratégia, ficando atrás apenas de Santa Catarina, que chegou a 36,1%.

Gráfico 5 – Indicador 19B: percentual de existência de colegiados intraescolares (Conselho Escolar, Associação de Pais e Mestres e Grêmio Estudantil) nas escolas públicas



Fonte: Elaborado pela Direção/Inep (2024) com base em dados do Censo Escola/Inep (2019)

O indicador 19B avalia o percentual de existência de colegiados intraescolares (Conselho Escolar, Associação de Pais e Mestres e Grêmio Estudantil) nas escolas públicas. Baseado no indicador nacional, que busca revelar se existem os referidos colegiados intraescolares nas escolas públicas do país, o resultado é o seguinte:

nacionalmente, a meta alcançou 41,5%, com destaque para São Paulo e Santa Catarina, que alcançaram, respectivamente, 70% e 60% de cumprimento.

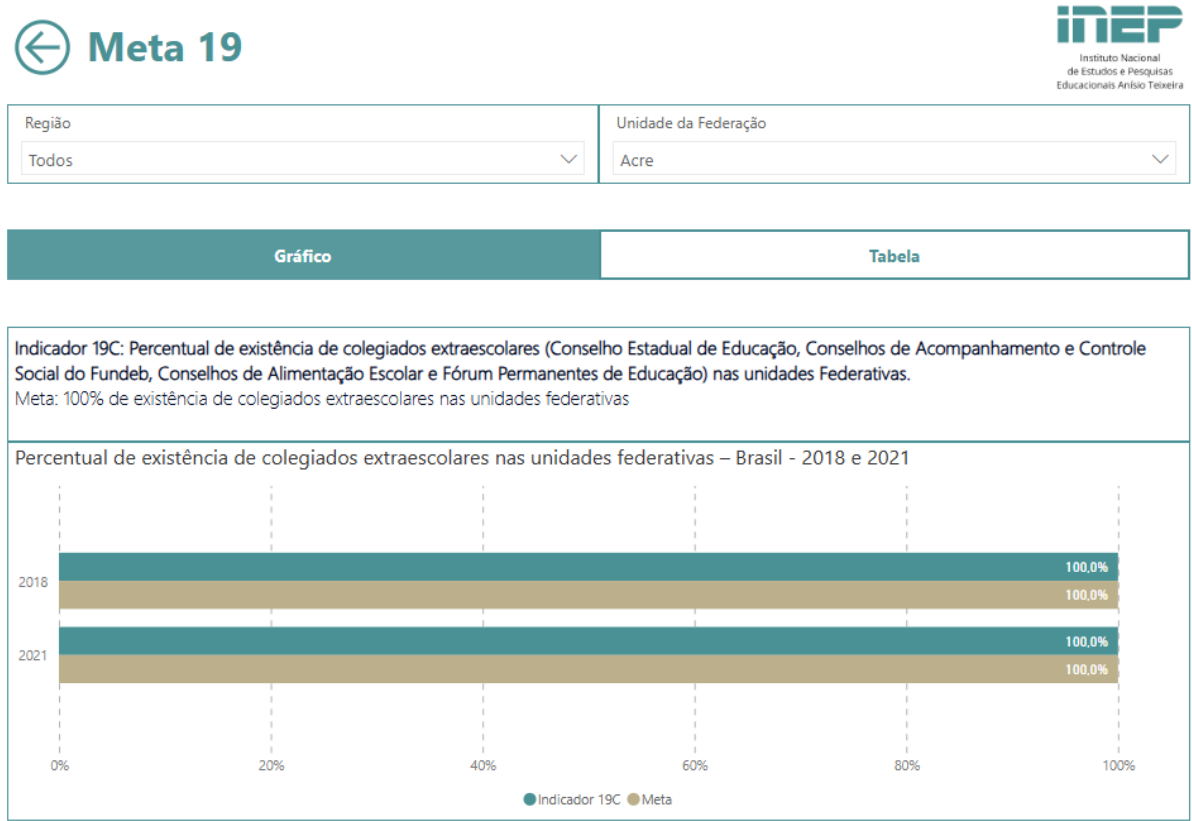
Como dito anteriormente, no PEE do Acre, esse ponto não aparece como estratégia, mas, com os dados do Inep (2019), é possível saber o que diz o percentual de cumprimento do indicador no Estado. De acordo com o Inep, o Acre saiu de 16,1% em 2019, chegando a 19,2% em 2023.

Por conseguinte, o indicador revela um ponto fundamental quando o assunto é gestão democrática. Ele busca mensurar como está o envolvimento de pessoas essenciais para o ambiente escolar, ou seja, se os pais, professores e, principalmente, estudantes, estão organizados e atuantes nas questões educacionais.

Entretanto, contar com apenas 19,2% de escolas com esses colegiados é um lamentável indicativo de que muitas vozes não estão sendo ouvidas, ou talvez, já nem queiram mais ecoar suas ideias, frustrações ou sonhos.

Em contrapartida, temos o indicador 19C, alcançando quase 100% da estratégia proposta.

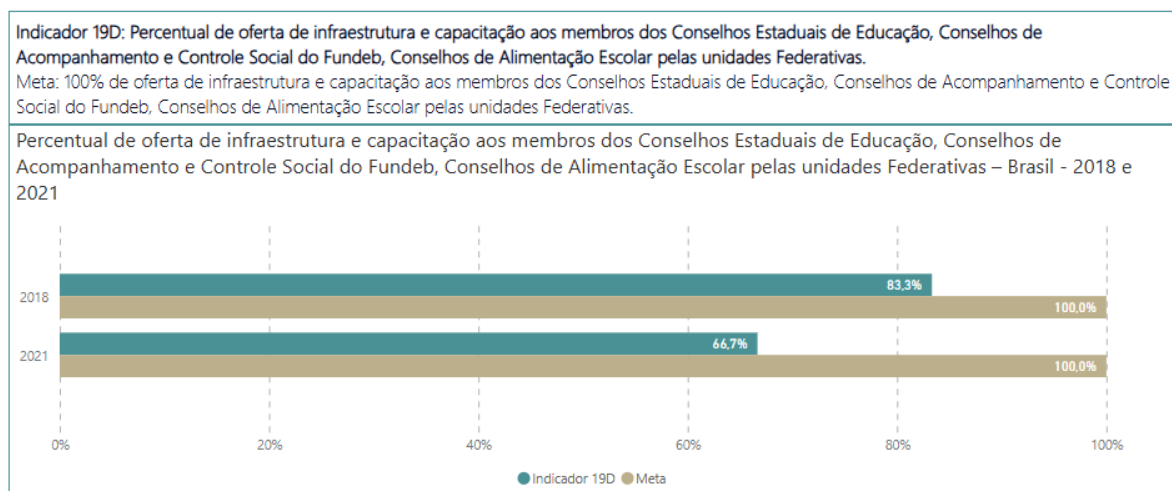
Gráfico 6 – Indicador 19C: existência de colegiados extraescolares (Conselho Estadual de Educação, Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, Conselhos de Alimentação Escolar e Fórum Permanente de Educação) nas unidades federativas



Fonte: Elaborado pela Dired/Inep (2024) com base em dados do Censo Escola/Inep (2019)

Esse indicador trata da existência de colegiados extraescolares (Conselho Estadual de Educação, Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, Conselhos de Alimentação Escolar e Fórum Permanente de Educação) nas unidades federativas. O Acre cumpriu a meta nacional, garantindo a existência desses conselhos no Estado. Nesse caso, é necessário fazer duas observações: 1) os dados são de três anos atrás, ou seja, pode haver uma variação do indicador nesse período, e 2) alcançar essa meta é muito importante pelo papel que ela pode ocupar nas escolas, sendo vozes da sociedade com legitimidade para falar e cobrar melhorias.

Gráfico 7 – Indicador 19D: percentual de oferta de infraestrutura e capacitação aos membros dos Conselhos Estaduais de Educação, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, Conselhos de Alimentação Escolar



Fonte: Elaborado pela Dired/Inep (2024) com base em dados do Censo Escola/Inep (2019)

O indicador 19D trata do percentual de infraestrutura e capacitação aos membros dos Conselhos Estaduais de Educação, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, Conselhos de Alimentação Escolar pelas unidades Federativas. Nesse ponto, há convergência com o que indicam as estratégias 18.2, 18.4 e 18.5 do PEE-AC, que tratam do apoio e formação, bem como do suporte financeiro para que os conselhos realizem suas ações como órgãos consultivos, deliberativos e fiscalizadores.

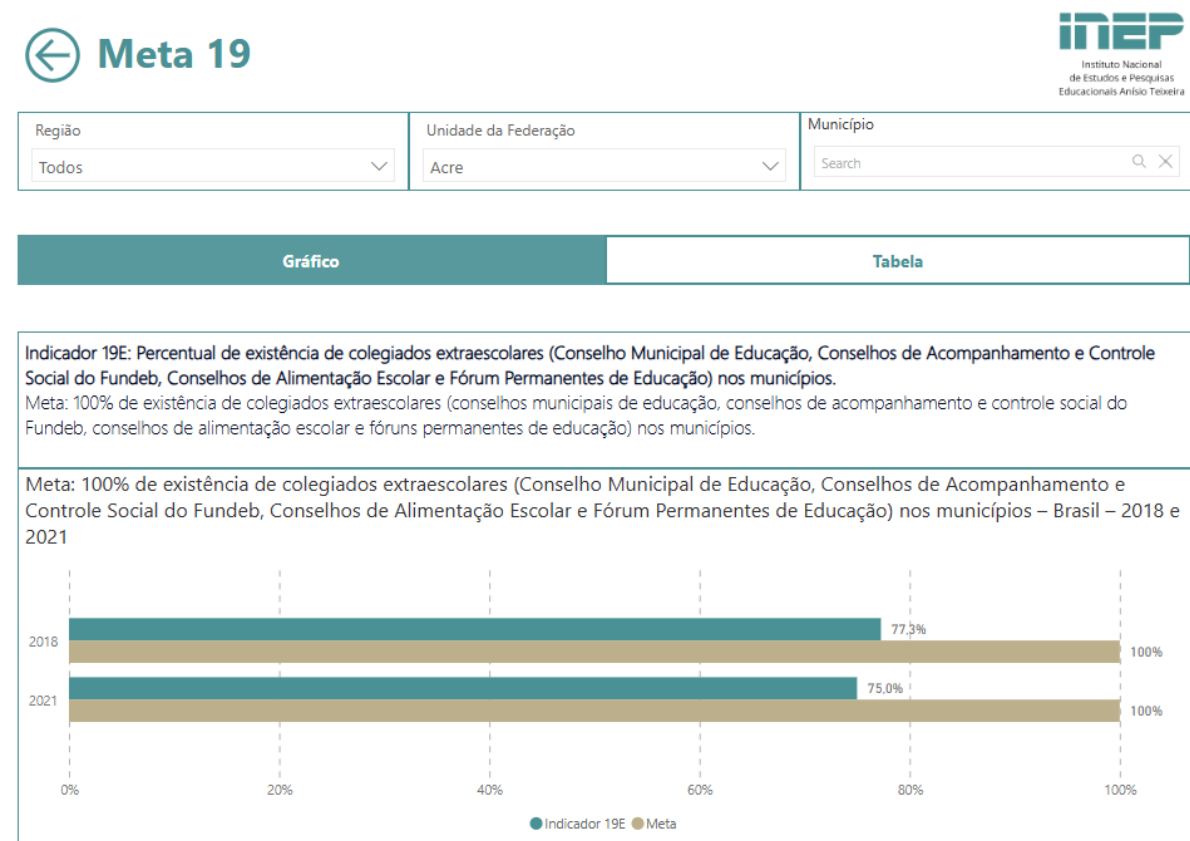
Essa estratégia revela um aspecto essencial na implementação dos planos de educação. Todavia, de 2018 a 2021, ocorreu retrocesso. O Acre passou de 83% de cumprimento desse indicador para 66,7%, uma redução significativa. Nos dados nacionais, o Inep (2019) informa também que não houve crescimento substancial do indicador. De 2018 até 2021, o percentual saiu de 79% para 79,6%.

Entretanto, o indicador 19D, assim como os demais, é um indicador considerável, porque pode definir a existência ou não dos conselhos supracitados, pois, sem a infraestrutura necessária, os conselhos ficam impossibilitados de atuar e de atender à sociedade em suas demandas, bem como fica dificultado o acesso e a troca de experiência entre os seus membros.

Da mesma forma, o indicador trata de outro ponto fundamental (preparação/capacitação dos conselheiros), pois o trabalho é, por vezes, específico e demanda conhecimento especializado em orçamento, leis e ações referentes ao funcionamento da escola. Logo, é necessária a preparação dos conselhos para que

eles possam atuar com maior assertividade em demandas específicas.

Gráfico 8 – Indicador 19E: percentual de existência de colegiados extraescolares (Conselhos Municipal de Educação, Conselhos de Acompanhamento e Controle do Fundeb, Conselhos de Alimentação Escolar e Fórum Permanentes de Educação) nos municípios



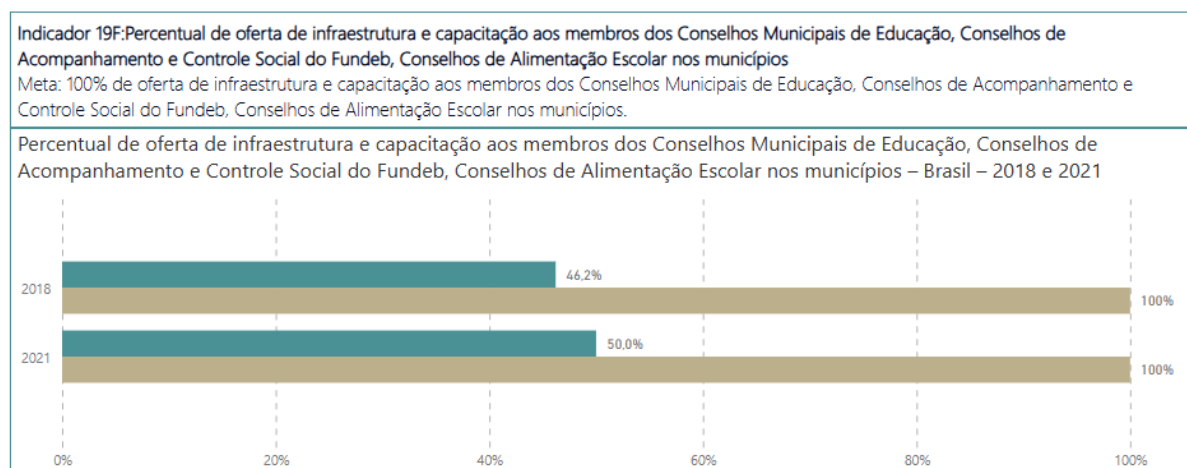
Fonte: Elaborado pela Direção/Inep (2024) com base em dados do Censo Escola/Inep (2019)

O indicador 19E diz respeito à existência de colegiados extraescolares (Conselho Municipal, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, Conselhos de Alimentação Escolar e Fórum Permanente de Educação) nos municípios.

Diferentemente do indicador 19C, que trata da existência desses conselhos nas entidades federativas, o indicador 19E trata dessa existência nos municípios. O Acre não alcançou os 100%. Pelo contrário, nos últimos anos ocorreu um retrocesso. Em 2018, eram 77,3% dos municípios do Acre que tinham conselhos extraescolares; em 2021, o percentual caiu para 75%. O percentual decrescente se contrapõe a outro indicador, o 19F, que trata do apoio com infraestrutura e formação para os referidos conselhos. Em outras palavras, o investimento aumentou um pouco mais e o número

de colegiados extraescolares diminuiu.

Gráfico 9 – Indicador 19F: percentual de oferta de infraestrutura e capacitação aos membros dos Conselhos Municipais de Educação, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, Conselhos de Alimentação Escolar nos municípios



Fonte: Elaborado pela Dired/Inep (2024)

Por fim, o percentual 19F traz dados sobre a oferta de infraestrutura e capacitação aos membros dos Conselhos Municipais de Educação, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb e Conselhos de Alimentação Escolar nos municípios. Os dados mostram que em 2018 essa oferta era de 46,2%, subindo para 50% em 2021 e longe de alcançar os 100% estabelecidos pela meta da gestão democrática.

Dessa maneira, tendo em vista todos os indicadores apresentados no estudo do Inep (2019), verifica-se que os indicadores da meta da gestão democrática demonstram que ela não foi cumprida, ou pelo menos, não totalmente.

Logo, observa-se que, dos seis indicadores da meta da gestão democrática, apenas um indicador foi cumprido totalmente e três chegaram ou superaram os 50% de cumprimento. Em outros três ocorreu retrocesso; em dois indicadores foram verificados avanços e em um indicador a meta permaneceu no mesmo percentual, como mostra o Quadro 18 a seguir:

Quadro 18 – Avanços e retrocessos da gestão democrática no PEE-AC 2014-2024

INDICADOR	PERCENTUAL		RETROCESSO	AVANÇO
	ANTES	DEPOIS		
19A	37,9% (em 2019)	32,2% (em 2023)	5,7%	
19B	16,1% (em 2019)	19,2% (em 2023)		3,1%
19C	100%	100%		
19D	83,3% (em 2018)	66,7 % (em 2021)	16,6%	
19E	77,3% (em 2018)	75% (em 2021)	2,3%	
19F	46,2% (em 2018)	50% (em 2021)		3,8%

Fonte: Elaborado pela autora (2024) com base nos dados do Inep (2019)

Ademais, ainda com o fito de responder à questão de estudo, constata-se que há lacunas nos dados apresentados, pois, conforme o relatório do Inep (2019), há indicadores com informações de 2018 até 2021 sem dados dos últimos anos ou dos primeiros anos de implementação do plano.

As lacunas prejudicam a investigação pormenorizada e atualizada da meta em análise. Isso ocorre porque dos seis indicadores, apenas dois têm dados até 2023, os demais são de 2018 a 2021, ou seja, temos duas lacunas: a primeira diz respeito ao início da implementação do PEE-AC 2015-2024, sendo uma lacuna entre o período de 2015 a 2018, e a outra no espaço de 2021 a 2024.

Portanto, tomando por base os indicadores apresentados no PNE, a meta da gestão democrática apresentou resultados longe do cenário planejado para o período, sempre observando que um dos grandes desafios para uma análise mais detalhada é a lacuna de dados.

Importa lembrar que os próprios relatórios nacionais de monitoramento esclarecem que essa lacuna se explica, em parte, pelo período turbulento vivenciado

nos últimos anos, com acontecimentos importantes, a saber: ocorreu um desmonte e uma reconfiguração das políticas educacionais, inclusive com cortes consideráveis de investimentos na área nos governos dos então presidentes da República do Brasil Michel Temer (2016-2019) e Jair Bolsonaro (2019-2022), adicionado pela pandemia de covid-19, que levou milhares de pessoas à morte, e no mesmo período, forçou milhões de estudantes a uma situação excludente, pois, em razão do isolamento, a maioria dos estudantes não tinha condições de participar das aulas da forma proposta, ou seja, por videoconferência. A escola passou por uma fase atípica.

Desse modo, e considerando tudo o que foi exposto anteriormente, a meta da gestão democrática está presente no PNE e no PEE-AC, e suas estratégias ajudam a guiar o estudo para a verificação de seu cumprimento. Os indicadores analisados, ou seja, o caminho para mensurar o alcance da meta, estabelecendo em números, até que ponto cada estratégia conseguiu caminhar em direção à sua efetivação, mostram que, à luz do PNE, a meta da gestão democrática não foi materializada no Acre, tendo em vista que apenas um de seus indicadores de cumprimento foi alcançado.

4.5 Estratégias 18.1 e 18.3 da gestão democrática

Na busca permanente por analisar o PEE do Acre como política pública estabelecida para o período 2015-2024, focando na meta 18 (a meta da gestão democrática), é necessário ressaltar que, embora a meta da gestão democrática apresente sete estratégias, não é possível, neste estudo, a análise pormenorizada de todas elas. Isso ocorre em razão da escassez de dados e também da finalidade principal da dissertação. Assim, a atenção se volta para as estratégias 18.1 e 18.3, que dizem o seguinte:

18.1 Fortalecer a gestão democrática nas unidades escolares, favorecendo os processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira, **atualizando a Lei Estadual de Gestão Democrática** do sistema de ensino público (Lei n. 1.513/2003), com a **revisão dos critérios fixados para o exercício da função de diretor**, com base no art. 64 da LDB, visando aprimorar a qualidade da gestão da aprendizagem e da gestão estratégica, com vistas à elevação dos índices de ensino/aprendizagem;

18.3. aprimorar os processos democráticos da eleição de gestores, com definição de **critérios que considerem a formação e o perfil profissional, as habilidades e competências** exigidas para o exercício das funções de gestão – com ênfase em sua dimensão pedagógica – e no cumprimento das metas estabelecidas no Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE e em seu Projeto Político-Pedagógico – PPP (Acre, 2015, p. 37, grifo nosso).

A limitação do estudo às estratégias supracitadas, embora ocorra, principalmente por lacuna de dados, permite que, a partir de agora, a análise seja feita em torno de dois documentos importantes para a gestão democrática e para as estratégias anunciadas. Trata-se da atual lei de gestão democrática do Acre, que atende tanto a estratégia 18.1 quanto a estratégia 18.3 do PEE-AC 2015-2024.

Outro documento analisado é o edital de seleção de professores, apresentado pela Secretaria de Educação do Acre, atendendo à estratégia 18.3, também do PEE. Para começar, um rápido, mas necessário recorte histórico da lei de gestão democrática.

A primeira normatização sobre o tema no Acre foi a Lei nº 1.201, de 23 de julho de 1996 (Acre, 1996), que previa que os diretores de escolas seriam escolhidos de forma direta por suas comunidades escolares. A mudança foi vista como um avanço, já que essa participação direta em processos decisórios abre caminho para a criação de ambientes mais plurais e representativos (Saviani, 1996).

Dessa forma, a lei foi um passo valioso para a gestão democrática escolar, tendo em vista que, até então, grande parte das escolas do Acre, quiçá 100% delas, tinha seus dirigentes escolhidos por indicação política e, por vezes, essa indicação representava a necessidade de conduzir a gestão escolar sem se contrapor aos interesses de quem tinha o poder de indicação.

Assim, há quase 30 anos o Estado tem implementado essa ação essencial para alcançar um ambiente democrático dentro das escolas públicas. É claro que a materialização da lei em prática foi acontecendo aos poucos, mas, atualmente, todos os municípios realizam eleições diretas para a escolha de seus dirigentes.

A segunda lei de gestão democrática do Acre foi sancionada sete anos depois da primeira, trazendo outra novidade. A Lei nº 1.513, de 11 de novembro de 2003 (Acre, 2003), previa que, além da escolha por voto direto da comunidade escolar, os gestores de escolas públicas do Acre deveriam, previamente, ter uma certificação, ou seja, os candidatos a diretor deveriam passar por uma etapa precedente à eleição.

Esses educadores deveriam ter uma qualificação adequada, uma espécie de certificação, comprovando capacidade e aptidão para concorrer ao cargo e conduzir uma escola. Por consequência, a alteração reduziu a quantidade de candidatos aptos a participar do pleito, pelo menos no período inicial de implementação. Desde então, em todas as cidades do Acre, para concorrer à direção de uma escola, é necessário

passar pelas duas etapas, ou seja, pela certificação e eleição. Desse modo, de acordo com Melo (2023, p. 15), “verificou-se nas vinte e duas leis próprias de gestão das municipalidades analisadas, o estabelecimento da eleição da função de Diretor Escolar em um modelo que podemos chamar de misto (Certificação e eleição)”.

Já em 2016, um ano após o início da implementação do PEE do Acre, foi sancionada a 3ª lei de gestão democrática do Estado, a Lei nº 3.141, de 22 de julho de 2016 (Acre, 2016). Vigente até os dias atuais, ela dispõe sobre a gestão democrática das unidades escolares da rede pública estadual de educação básica do Acre e cumpre a exigência do PNE, mais especificamente do seu artigo 9º, que diz:

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade (Acre, 2015).

Dessa forma, a lei de gestão democrática do Acre atende ao que preleciona o PNE, que, como sabemos, é o norteador das políticas públicas em âmbito nacional. No entanto, a lei da gestão democrática vai além, pois também atende, de uma só vez, a duas estratégias do PEE, a saber: as estratégias 18.1 e 18.3, que analisaremos mais adiante.

Com 66 artigos e sancionada pelo então governador do Estado Tião Viana, em 2016, a lei da gestão democrática entrou em vigor um ano após o início da execução do PEE-AC 2015-2024. A norma cumpre a exigência de atualizar a lei estadual de gestão democrática do sistema de ensino público (Lei nº 1.513, de 11 de novembro de 2003), com a revisão dos critérios fixados para o exercício da função de diretor, com base no art. 64 da LDB, visando a aprimorar a qualidade da gestão da aprendizagem e da gestão estratégica, com vistas à elevação dos índices de ensino/aprendizagem. A estratégia busca fortalecer a gestão democrática nas unidades escolares, favorecendo os processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira.

Todavia, a atualização da lei de gestão democrática, embora cumpra com estratégias da meta 18, do PEE do Acre, também traz pontos polêmicos e revela elementos de (re)organização do Estado. A Lei nº 3.141, de 22 de julho de 2016 (Acre, 2016), não só revogou as leis anteriores que tratavam do tema como também acrescentou novidades controversas.

O processo de discussão da lei começou em maio de 2016, por iniciativa da Assembleia Legislativa do Acre, e dois meses depois foi sancionada pelo poder Executivo. Antes de sua aprovação, ocorreram discussões para sua construção. Foram realizadas audiências públicas para debater o assunto, bem como criado um canal direto de participação com sugestões, por meio de uma página do site Facebook.

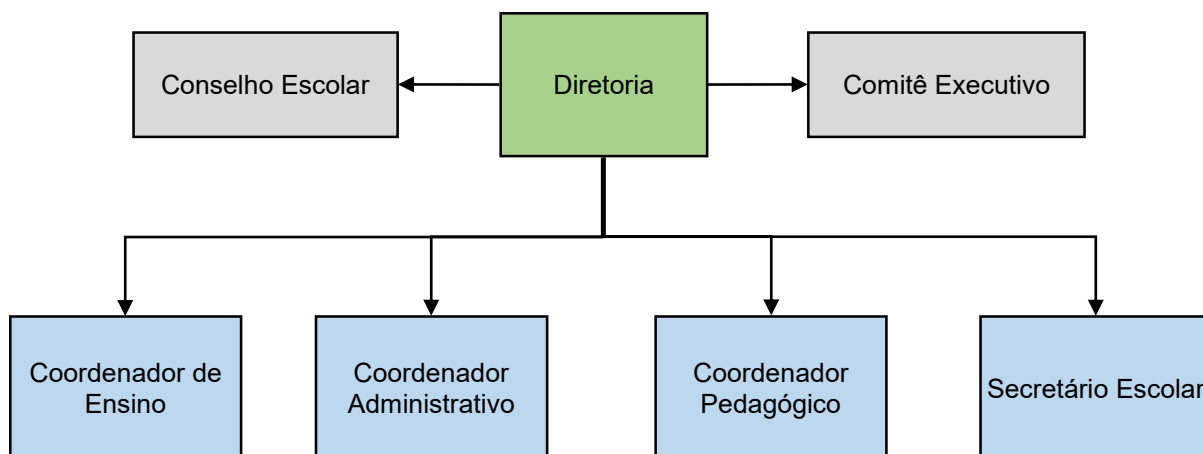
Assim, a nova lei de gestão trouxe como novidade alterações na organização administrativa e pedagógica das escolas. Um exemplo é o fato de que, antes, as decisões eram tomadas pelo Conselho Escolar e pelo diretor da escola. Com a vigência da lei, a gestão escolar passou a ser realizada por várias instâncias, cada uma com sua função, conforme o art.4º da lei de gestão:

Art. 4º A organização pedagógico-administrativa das unidades escolares será composta pelas seguintes instâncias e respectivas funções: I – direção escolar: a) diretor; b) coordenador de ensino; c) coordenador administrativo; d) coordenadores pedagógicos; e) secretário escolar. II – conselho escolar; e III – comitê executivo. (Acre, 2016).

A alteração amplia a gestão escolar, tirando o poder de decisão sobre muitos aspectos das mãos do diretor de escola e do Conselho Escolar. Atualmente, a gestão escolar é realizada por dois conselhos (Escolar e Executivo), juntamente com o diretor, que, na tomada de decisões, também deve consultar quatro coordenações, a saber: a pedagógica, a escolar, a administrativa e a de ensino. Para uma melhor compreensão da mudança, apresentamos a Figura 3 a seguir:

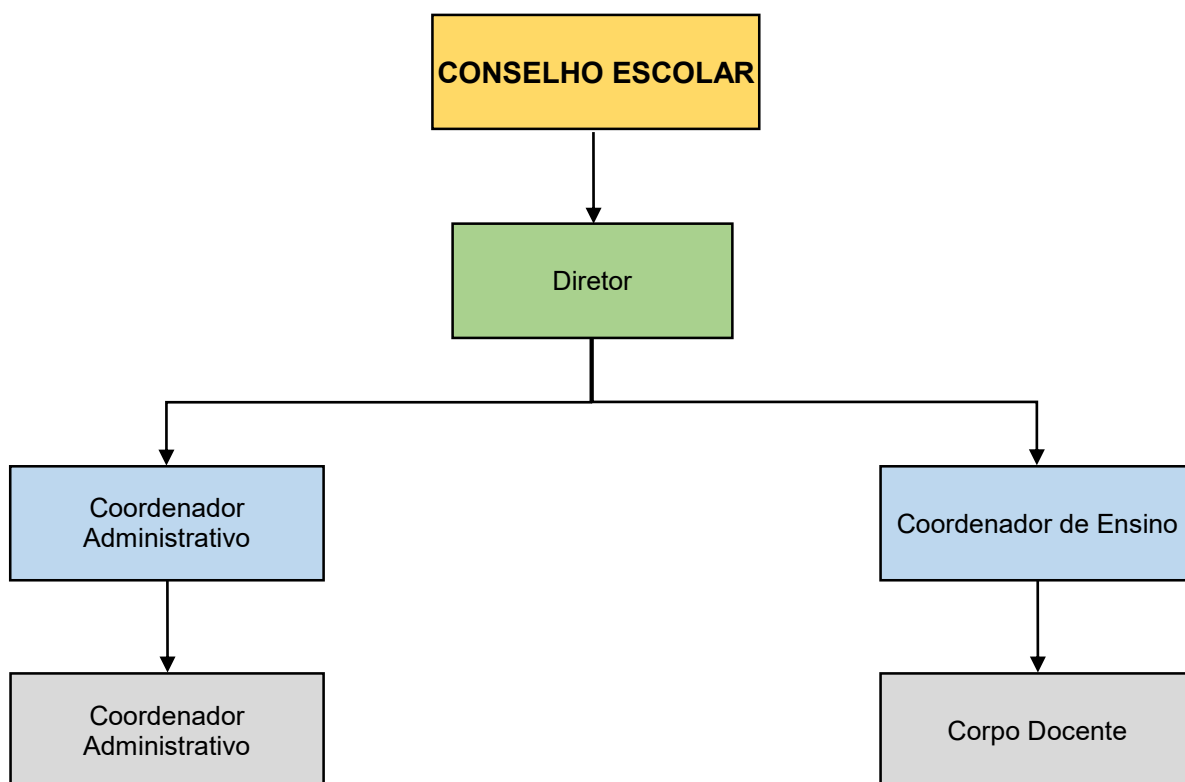
Figura 3 – Lei nº 3.141, de 22 de julho de 2016 (vigente)

GESTÃO ESCOLAR



Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Figura 4 – Lei nº 1.513, de 11 de novembro de 2003 (revogada)



Fonte: Elaborado pela autora (2024)

As Figuras 3 e 4 deixam clara a descentralização do poder de decisão, em

contraponto ao que ocorria anteriormente, pois era do Conselho Escolar a função de atuar como instância máxima de gestão. Com o novo desenho institucional, a gestão da escola deve ser realizada de forma conjunta, com divisão de funções e a descentralização do poder do diretor. Outro exemplo prático é a responsabilização jurídica pela unidade de ensino frente às instâncias do sistema educacional, como lembra Melo (2019, p. 14):

Tal alteração explícita, ao nosso ver, uma tentativa de compartilhar o poder de decisão e, mais ainda, a redução da responsabilização antes centrada na figura do diretor, e agora compartilhada pela gestão ampliada da escola, em que o diretor também participa como presidente, mas de forma colegiada.

Todavia, o ponto polêmico da lei de gestão, desde o início até os dias atuais, é a alteração do perfil do gestor escolar. A nova lei não exige que o gestor de uma escola pública do Acre seja licenciado em uma das áreas da educação, ou seja: docente. O perfil foi ampliado para servidores não docentes, como dispõe o art.11 da Lei nº 3.141, de 22 de julho de 2016 (Acre, 2016):

§ 1º Poderão participar da etapa prevista no art. 10, inciso I, todos os professores **e servidores não-docentes** que atendam aos seguintes critérios: I – fazer parte do quadro efetivo de pessoal dos profissionais da educação com, no mínimo, três anos de vínculo funcional; II – ter licenciatura plena, no caso de professores; licenciatura plena ou formação de nível superior na área de **administração pública, administração escolar ou processos escolares**, no caso de servidores não-docentes; III – não se encontrar em período de estágio probatório, exigido em lei; e IV – não ter sido condenado ou sofrido qualquer espécie de penalidade administrativa em sindicância ou processo administrativo disciplinar nos últimos cinco anos (grifo nosso).

A alteração alarga, e muito, a possibilidade de pleitear o cargo de gestor escolar. Em outras palavras, para ser gestor de uma escola pública, não precisa, necessariamente, ser da área educacional. A lei estendeu esse direito para os profissionais da administração pública, escolar ou de processos escolares. A mudança é vista como mais que uma simples ampliação de perfil profissional, pois descortina a política por trás da lei, trazendo, nesse ponto polêmico, traços de sua política gerencial, que também ocupa o espaço escolar como mais uma forma de controlar os resultados que pretende alcançar.

Ressalte-se que as leis anteriores já traziam elementos da gestão gerencial. Logo, a lei de gestão atual não só manteve a necessidade de certificação antecedente à eleição de diretores, mas também inovou com a ampliação do perfil do candidato.

Na prática, a inovação na lei de gestão significa que para ser diretor de escola não é necessário ser professor, fato que contraria as leis anteriores, que estabeleciam a docência como um pré-requisito.

Para Souza (2018), a alteração no perfil do gestor escolar é um retrocesso histórico para o magistério, sendo inconstitucional, podendo também ser entendida como uma política de desvalorização dos professores da rede de ensino.

Acerca da inconstitucionalidade apontada, trata-se de clara contrariedade ao que prescreve o artigo 67, § 2º, da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), que determina:

Para os efeitos do disposto no § 5º do art. 40 e no § 8º do art. 201 da Constituição Federal, são consideradas funções de magistério as exercidas por **professores e especialistas em educação** no desempenho de atividades educativas, quando exercidas em estabelecimento de educação básica em seus diversos níveis e modalidades, incluídas, além do exercício da **docência**, as de **direção** de unidade escolar e as de **coordenação** e assessoramento pedagógico (grifo nosso).

A contrariedade ao que determina a Constituição de 1988 (Brasil, 1988) é clara e motiva muitas críticas e contrapontos. Não só a mais importante lei do país está sendo desrespeitada como também há um retrocesso educacional, reduzindo a importância da primeira e mais essencial função da escola, como lembra Saviani (1996, p. 208):

A escola é uma instituição de natureza educativa. Ao diretor cabe, então, o papel de garantir o cumprimento da função educativa que é a razão de ser da escola. Nesse sentido, é preciso dizer que o diretor de escola é, antes de tudo, um educador; antes de ser administrador ele é um educador.

O autor supracitado, assim como outros autores, critica a mudança por entender que a ampliação no perfil do diretor de escola é capaz de retirar desse gestor características listadas como fundamentais para cuidar de uma unidade educacional de forma mais assertiva. Isso ocorre porque, repetindo Saviani (1996), antes de ser administrador, é necessário ser educador.

Atualmente, quem pode assumir a direção de uma escola não precisa ser docente. Também podem concorrer à função os servidores com formação em administração pública (curso de nível superior de bacharelado), administração escolar (nível de especialização) ou processos escolares (curso superior – tecnológico), que são, normalmente, realizados na modalidade Educação à Distância (EaD). Melo

(2019, p. 75) critica a mudança, pois também compreende que tudo isso está distante da finalidade primeira da escola, que é o fazer pedagógico:

Entendemos que a formação docente deve ser pré-requisito para se ocupar as funções do magistério, mesmo aquelas ligadas à direção/administração escolar, por reconhecermos a escola enquanto espaço primeiro do ensinar, do fazer pedagógico, exigindo para esse fim que seus diretores sejam antes de tudo, professores.

Além de desrespeitar a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), a nova lei de gestão também se mostra contrária à LDB (Brasil, 1996), quando retira a prerrogativa do magistério de exercer a função de dirigente de escola. Logo, essa reformulação da nova lei de gestão pública, uma das estratégias para alcançar o cumprimento da meta 18 do PEE-AC, é um ponto sensível, em razão de ser bem mais que uma simples alteração de perfil do gestor escolar. A mudança é vista como mais uma forma de atender à administração gerencial, transformando o ambiente escolar em um local propício para ser administrado com a lógica da iniciativa privada, melhor dizendo, como uma empresa.

Isso se explica porque o ambiente escolar não é uma empresa, não é um lugar qualquer onde se possa, facilmente, verificar suas peculiaridades. O ambiente escolar é precioso, exige um olhar treinado, exige um tato para lidar com os desafios diários. Exige, inclusive, um coração sensível para saber decidir conforme a circunstância do momento e não conforme o resultado técnico esperado e ditado pela frieza do mercado, sempre descontextualizado da missão educativa.

Assim, a mudança ganhou muitas críticas, e a nova lei da gestão democrática do Acre é acusada de pôr o profissional de educação no espaço dos coadjuvantes, como lembra Melo (2019, p. 74):

Não cabe ao profissional concordar com a finalidade ou objetivo a que é submetido nesse novo contexto, mas tão somente ao atingimento das metas a que foi chamado, num cenário que o profissional da educação é expectador e não mais protagonista do processo de ensino, ao que podemos relacionar, pela nova lei, à tarefa primordial do novo gestor escolar de administração, reduzidas, nesse caso, às demais tarefas mais pedagógicas e políticas.

Ao ampliar as implicações postas por Melo (2019), também cabe avultar que, nesse novo perfil de diretor escolar, no contexto da administração gerencial, há uma situação de dicotomia. O diretor, com seu novo perfil (mais gerencial) encontra-se quase simultaneamente em dois espaços, quase que, invariavelmente, contrários: em

um ele é o representante da comunidade escolar e deve zelar por garantir seus direitos, ideais e lutas; porém, em contraponto, esse mesmo diretor também se apresenta como um representante do Estado que deve prestar contas para o poder público dos resultados e metas exigidos. Caso contrário, será punido com a restrição de recursos.

Diante da situação apresentada, em um momento o diretor é a voz da comunidade escolar e em outro a personificação do Estado. O que pode ser descrito, talvez, como confronto de dois modelos de administração: a gerencial e a democrática.

A alteração das características dos diretores escolares, justamente, para contemplar áreas, como administração pública, administração escolar ou processos escolares, diz muito sobre quais as aptidões e perfil que esse novo modelo considera mais adequado para concretizar a lógica gerencial, pois, como visto, o diretor, nesse novo contexto, não se apresenta só como representante da escola, mas, por vezes, personaliza o Estado gerencial.

Com tantas situações postas, há uma dúvida latente: a lei de gestão democrática do Acre mudou o perfil do diretor, na prática? A lei está em vigor há mais de oito anos, já foram realizadas duas eleições obedecendo a suas determinações: a primeira em 2020 e a segunda eleição em 2024. Assim, nesse período de vigência, há alguns resultados importantes que devem ser ponderados neste estudo. Contudo, essa análise será feita mais adiante, após a apresentação de outro documento, o edital de seleção dos diretores de escolas.

Antes, algumas outras observações. A título de esclarecimentos sobre o cumprimento da estratégia 18.1, que apresenta como indicador a escolha dos dirigentes escolares pelo processo de certificação seguido por eleições diretas, o percentual hoje chega a 32,2%. O Acre tem um dos maiores índices de cumprimento da meta no país, uma vez que a maioria das unidades escolares do Brasil está longe de alcançar essa meta.

Por outro lado, analisando a estratégia 18.1 da lei de gestão democrática, que busca fortalecer a gestão democrática nas unidades escolares e favorece os processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira, com a revisão dos critérios fixados para o exercício da função de diretor, com base no art. 64 da LDB, que aprimora a qualidade da gestão da aprendizagem e da gestão estratégica com vistas à elevação dos índices de ensino e aprendizagem, é possível

dizer que a estratégia foi cumprida quanto à atualização da lei, mas nos demais aspectos pode ser questionada.

Um dos pontos contestados diz respeito ao favorecimento da autonomia pedagógica, administrativa ou financeira. Como visto, a nova lei de gestão guarda uma essência gerencial, e as funções pedagógica, administrativa e financeira estão intimamente ligadas à entrega de resultados quantificados em provas, simulados e até no estímulo à rivalidade entre as unidades escolares. Para Melo (2019), a nova lei de gestão reflete a nova cultura organizacional. Desse modo, é necessário democratizar a gestão do sistema educacional:

Tanto o texto da meta, quanto da maioria de suas estratégias, parece compreender a ideia de GD circunscrita apenas à escola, pois indica poucas ferramentas de gestão democrática dos sistemas de ensino, mesmo com algumas menções a Conferências, Fóruns e Conselhos de Educação. Isto é, não é inadequado se compreender que a escola é o epicentro do sistema educacional e, por isto, é preciso que a sua gestão se pautar pelos princípios e procedimentos democráticos, contudo, não é suficiente, uma vez que é razoável supor que diretores tenderão a agir em relação aos trabalhadores da escola e aos alunos e seus familiares, de forma parecida como são tratados pelos gestores dos sistemas, ou seja, se queremos relações mais horizontais no cotidiano escolar, um bom incentivo a isto é justamente horizontalizar as relações no âmbito do próprio sistema educacional. Assim, buscar formas de se democratizar a gestão do sistema educacional como um todo se mostra urgente (Melo, 2019, p. 18).

Melo (2019) faz críticas ao que ela chama de insuficiência da aplicação da gestão democrática, devendo esta ser ampliada para fora dos muros da escola e refletida em outros locais que ajudariam a estabelecer, realmente, uma gestão democrática, sendo imprescindível a horizontalidade das relações em todos esses lugares.

Em relação à meta 18.3, ou seja, a aprimorar os processos democráticos da eleição de gestores, com definição de critérios que considerem a formação e o perfil profissional, as habilidades e competências exigidas para o exercício das funções de gestão – com ênfase em sua dimensão pedagógica – e no cumprimento das metas estabelecidas no PDE e em seu PPP, nota-se que a lei de gestão, ao definir um novo perfil para o gestor da escola, com a escolha por qualificação e voto, cumpre os critérios considerando o perfil, as habilidades e competências para a função. Porém, a ênfase na gestão pedagógica é aleijada com a possibilidade de profissionais não docentes atuarem na direção das unidades de ensino.

Um outro documento que serve de parâmetro para a análise da estratégia 18.3

é o edital para o processo de eleição para a escolha de gestor escolar. O documento foi divulgado pela Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Esportes (SEE), considerando a previsão contida no art. 5º da lei de gestão democrática, para tornar público o processo eletivo para escolha de diretor escolar. O edital segue as diretrizes da lei de gestão democrática do Acre e apresenta a seleção conforme determina a norma.

De início, o documento já anuncia que o processo de seleção para a função de diretor é realizado nas seguintes etapas: certificação, eleição, designação e curso de formação continuada em serviço. Todavia, somente os candidatos aprovados no processo de certificação avançam para a etapa de eleição, quando a comunidade escolar vota para escolher seus gestores.

Como visto anteriormente na lei de gestão democrática, para participar da certificação o candidato a diretor de escola pode ser docente ou não docente. Após a certificação, que é eliminatória e classificatória, também é necessária a inscrição do candidato na própria unidade escolar em que deseja concorrer. A inscrição é realizada somente com a comprovação do processo de certificação.

A etapa seguinte é a designação pelo governador do Estado ou pelo secretário da SEE, nos termos da Constituição Estadual e da lei complementar que dispuser sobre a estrutura organizacional administrativa do poder Executivo do Estado. E, finalmente, os diretores eleitos participam de um curso de formação continuada em serviço. No caso de candidatos à reeleição, há a necessidade de uma declaração de habilitação à recondução, expedida pelo Departamento de Gestão da SEE.

O mais recente processo de escolha dos gestores das escolas estaduais do Acre foi para o quadriênio 2024/2027. Ainda em novembro de 2023 foram realizadas as inscrições dos candidatos para o curso de formação. Durante 30 dias, eles participaram de um curso online e, em 25 de fevereiro de 2024, foi aplicado o exame final, de forma presencial.

De acordo com a SEE, mais de 600 candidatos docentes e não docentes fizeram o teste. As provas foram realizadas em vários municípios acreanos, como Rio Branco, Brasília, Cruzeiro do Sul, Feijó e Tarauacá.

As Figuras 5 e 6 a seguir mostram o dia da aplicação dos testes em Rio Branco (AC).

Figura 5 – Turma 1 no exame final de certificação do processo de escolha dos gestores das escolas estaduais do Acre



Fonte: Arquivos da SEE/AC/Clícia Araújo/SEE (2024)

Figura 6 – Turma 2 no exame final de certificação do processo de escolha dos gestores das escolas estaduais do Acre



Fonte: Arquivos da SEE/AC/Clícia Araújo/SEE (2024)

As provas, com 40 questões objetivas, foram elaboradas conforme as diretrizes do curso de formação oferecido pela Divisão de Formação e Aperfeiçoamento dos

Servidores da SEE. As perguntas apresentavam cinco alternativas e tratavam sobre legislação educacional, currículo, desenvolvimento do aluno, avaliação, recursos financeiros, além de gestão de processos e planejamento da gestão escolar.

Após a realização das provas de certificação, os candidatos participam de eleição direta, com votação realizada pela comunidade escolar. A última eleição foi realizada em 29 de maio de 2024, quando a comunidade escolar de 266 escolas dos 22 municípios do Acre votou das 8h às 17h para escolher seus gestores escolares.

De acordo com o edital divulgado pela SEE-AC e em conformidade com a lei de gestão, o direito ao voto é dos professores efetivos, servidores não docentes efetivos, alunos matriculados a partir do 6º ano do Ensino Fundamental anos finais e com idade mínima de 13 anos, além de um dos pais ou o responsável pela matrícula.

Mesmo havendo mais de um filho matriculado na mesma escola, pais ou responsáveis têm direito a apenas um voto. Além disso, servidores efetivos afastados por licença-saúde, licença-prêmio ou licença-maternidade podem exercer o direito ao voto.

Já os professores com apenas um vínculo contratual, mas com lotação em duas ou mais unidades escolares, seu voto é apenas na escola onde atua com a maior carga horária. De outra forma, se o professor tem dois vínculos contratuais, com lotação em duas unidades escolares diferentes, seu direito ao voto pode ser exercido em ambas as escolas.

Assim, quanto ao objetivo de aprimorar os processos democráticos da eleição de gestores descrito na estratégia 18.3, na prática, não é dada ênfase à dimensão pedagógica ao definir os critérios que considerem a formação e o perfil profissional, bem como as habilidades e competências exigidas para o exercício das funções de gestão.

Resta claro que há mais uma contradição no texto da lei da gestão democrática e no Edital de Seleção de Candidatos, pois tentam aglutinar dois polos contrários: dar ênfase à ação pedagógica ao mesmo tempo em que tiram do profissional docente sua prerrogativa exclusiva de digirir as unidades educacionais do Estado. Mais uma vez, o fato concreto é a possibilidade de participação dos profissionais não docentes no pleito para a seleção do gestor escolar.

Contudo, renova-se a dúvida: a nova lei de gestão escolar alterou o perfil do diretor de escola no Acre, ou seja, a maioria é docente ou não docente? Em busca de uma resposta, foram realizadas indagações à Secretaria de Educação do Acre

sobrequal o número de gestores não docentes eleitos nas duas últimas eleições, quais suas áreas de formação e qual o número de votantes nos últimos anos? A SEE-AC, surpreendentemente, informou que não tem um levantamento sobre o assunto e que tais informações demandariam de um tempo para a sistematização dos dados. Com isso, após quase dois meses da primeira solicitação, a instituição apresentou o seguinte:

Quadro 19 – Apoio administrativo na função de gestor 2024

 GOVERNO DO ACRE TRABALHO DIGNO CUIDAR DAS PESSOAS APOIO ADMINISTRATIVO NA FUNÇÃO DE GESTOR - 2024 SEE SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO E CULTURA DEPARTAMENTO DE GESTÃO DE REDES Divisão de Apoio aos Municípios			
MUNICÍPIO	ESCOLA	SERVIDOR	FORMAÇÃO
Acrelândia	Xxxxx	Não há	xxxxx
Assis Brasil	Xxxxx	Não há	xxxxx
Bujari	Escola Nova Vida	nome do servidor	Licenciatura em Geografia
Bujari	Escola Maria do Carmo ramos	nome do servidor	Licenciatura em Letras/Libras
Brasiléia	Xxxxx	Não há	xxxxx
Capixaba	Escola Ariston Ferreira da Cunha	nome do servidor	Gestão Pública
Cruzeiro do Sul	Escola Regos Barros	nome do servidor	Licenciatura Espanhol/Educ. Física
Cruzeiro do Sul	Escola Plácido de Castro	nome do servidor	Licenciatura em Pedagogia
Cruzeiro do Sul	Escola Visconde do Rio Branco	nome do servidor	Licenciatura em Matemática
Cruzeiro do Sul	Escola Maria de Nazaré Santiago	nome do servidor	Licenciatura em História/Geografia
Cruzeiro do Sul	Escola Sete de Setembro	nome do servidor	Licenciatura em Pedagogia/História/Administração
Epitaciolândia	Xxxxx	Não há	xxxxx
Feijó	Escola Dom Pedro I	nome do servidor	Licenciatura em Letras
Feijó	Escola Francisco Nunes Leitão	nome do servidor	Licenciatura em História/ Bacharel em Administração/ Pós graduação em Gestão Pública
Jordão	Xxxxx	Não há	xxxxx
Mâncio Lima	Xxxxx	Não há	xxxxx
Manoel Urbano	Escola Antônio Nascimento	nome do servidor	Bacharel em Administração
Marechal Thaumaturgo	Xxxxx	Não há	xxxxx
Plácido de Castro	Escola Flávia Barros Pimentel	nome do servidor	Sistema e Informação e Docência para a Educação Profissional
Plácido de Castro	Escola Manoel Barros	nome do servidor	Licenciatura em Letras/Pedagogia
Porto Walter	Xxxxx	Não há	xxxxx
Porto Acre	Xxxxx	Não há	xxxxx
Rodrigues Alves	Escola Tescon da Silva Melo	nome do servidor	Licenciatura em Matemática/ Bacharel em Economia
Rodrigues Alves	Escola Maria Lizete	nome do servidor	Licenciatura em Educ. Física/Pedagogia

Santa Rosa	Xxxxx	Não há	xxxxx
Sena Madureira	Xxxxx	Não há	xxxxx
Senador Guimard	Escola Diva Pereira	nome do servidor	Licenciatura em Biologia
Senador Guimard	Escola Rura Padre Carlos Casavecchia	nome do servidor	Licenciatura em Pedagogia
Tarauacá	Escola João Ribeiro	nome do servidor	Licenciatura em Pedagogia
Tarauacá	Escola Rosaura Mourão da Rocha	nome do servidor	Licenciatura em Letras
Tarauacá	Escola 15 de Junho	nome do servidor	Licenciatura em História
Tarauacá	Escola Francisco Napoleão de Araújo	nome do servidor	Licenciatura em Letras
Xapuri	Escola Madre Gabriela Nardi	nome do servidor	Licenciatura em Pedagogia/Química
Xapuri	Escola Plácido de Castro	nome do servidor	Licenciatura em Geografia
Xapuri	Escola Anthero Soares Bezerra	nome do servidor	Licenciatura em Química
Rio Branco	Escola Samuel Barreira	nome do servidor	Técnica Educacional
Rio Branco	Escola Ramona Nula de Castro	nome do servidor	Letras
Rio Branco	Escola Duque de Caxias	nome do servidor	
Rio Branco	Escola Dr. Mário de Oliveira	nome do servidor	
Rio Branco	Escola rural Nova Esperança	nome do servidor	Pedagogia/Letras
Rio Branco	Escola Rural Beija Flor	nome do servidor	
Rio Branco	Escola Rural Wilson Pinheiro	nome do servidor	

Fonte: SEE-AC (2024)

De acordo com o Quadro 19, é possível extrair várias informações, porém, não é possível afirmar que o número de gestores não docentes está aumentando ou diminuindo porque não foram fornecidos os resultados da eleição de 2020, primeira sob a égide da lei de gestão, que ampliou o perfil do profissional que poderia concorrer ao cargo. Assim, não há um parâmetro comparativo para a análise pretendida. Entretanto, os dados trazem outras revelações:

- 1) Em razão do título: apoio administrativo com a função de gestor, é possível inferir que a lista trata de profissionais que trabalhavam como apoio administrativo e foram eleitos para a função de gestor escolar, sendo eles docentes ou não docentes.
- 2) A situação descrita ocorre em 11 dos 22 municípios do Acre, isto é, há gestores não docentes e docentes que exerciam funções administrativas e

foram eleitos para atuarem como gestores em escolas públicas da rede estadual do Acre.

- 3) Os 11 municípios englobam todas as regionais do Estado: Alto Acre, Baixo Acre, Juruá, Tarauacá Envira e Purus. Destaque para o Alto Acre, que, de seus 4 municípios, somente um (Xapuri) não elegeu gestor que já exercia funções administrativas. Também observa-se que a maioria desses 11 municípios é de localidades menores, como Santa Rosa do Purus, Jordão, M. Taumaturgo, Mâncio Lima e Porto Walter.

Com relação ao apoio administrativo, por região, o Quadro 20 apresenta o seguinte resultado:

Quadro 20 – Apoio administrativo na função de gestor 2024 por região

Apoio administrativo na função de gestor 2024	
Município	Região
Brasileia Epitaciolândia Assis Brasil	Alto Acre
Porto Acre Acrelândia	Baixo Acre
Mâncio Lima Porto Walter M.Taumaturgo	Juruá
Jordão	Tarauacá/Envira
Sena Madureira Santa Rosa do Purus	Purus

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

- 1) Rio Branco, a capital do Acre, concentra o maior número de gestores que exerciam a função de apoio administrativo e agora atuam como gestores. São 7: Cruzeiro do Sul vem logo na sequência, com 5; seguido por Tarauacá, com 4; Xapuri, com 3; Bujari, Feijó, Plácido de Castro, Rodrigues Alves e Senador Giomard, cada um com 2 gestores não docentes. Já os municípios de Capixaba e Manoel Urbano, com um gestor cada.

Já com relação ao apoio administrativo por município, temos o seguinte resultado:

Quadro 21 – Apoio administrativo na função de gestor 2024 por município

Apoio administrativo na função de gestor 2024	
Município	Quantida
Rio Branco	7
Cruzeiro do Sul	5
Tarauacá	4
Xapuri	3
Bujari Feijó Plácido de Castro Rodrigues Alves Senador Giomard	2
Capixaba Manoel Urbano	1

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

1) Quanto a formação desses gestores, que é o objeto desta análise, observando a lista da Secretaria de Educação, a maioria tem formação em licenciatura em várias áreas, com destaque para Letras. E quanto aos gestores não docentes? A lista traz quatro formações de profissionais não docentes, quais sejam: Gestão Pública, Bacharelado em Administração, Sistema e Informação em Docência para a Educação Profissional e, por fim, Técnica Educacional.

Sobre os gestores não docentes eleitos, apresentamos o seguinte resultado:

Quadro 22 – Formação de gestores não docentes eleitos 2024-2027

Gestores não docentes eleitos 2024/2027	
Formação	Município
Gestão Pública	Capixaba
Bacharelado em Administração	M.Urbano
Sistema e Informação em Docência para a Educação profissional	Plácido de Castro
Técnica Educacional	Rio Branco

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Sobre a formação dos gestores escolares eleitos, conforme a lei de gestão democrática do Acre, é importante observar que, em relação a Rio Branco, capital do Acre e lugar que concentra a maior parte das escolas analisadas, os dados apresentados no Quadro 23 estão incompletos, apresentando em branco quatro dos sete profissionais apresentados. Logo, não é possível fazer uma análise mais precisa dos dados.

Contudo, resta observar algo que talvez possa indicar uma tendência: alguns docentes estão buscando formações em outras áreas ligadas à administração, ou também pode ser o movimento contrário, profissionais que tinham formação em administração buscaram outras formações que os qualificam para a docência. Nas informações apresentadas, pela SEE-AC, temos o caso do município de Feijó com o gestor formado em licenciatura em História e bacharelado em Administração. Já em Cruzeiro do Sul, a formação é em licenciatura em Pedagogia e História que se soma à formação em Administração.

Considerando-se tal situação, embora sejam apenas dois dos 11 profissionais apresentados pela SEE-AC, há, pelo menos, uma demonstração de formação complementar em áreas ligadas à administração ou o inverso, quem já tinha formação em áreas administrativas buscou formação em docência. Desse modo, não é possível afirmar qual é a situação fática em razão da falta de detalhamento do material apresentado e até de mais dados sobre esse movimento em questão.

Assim, tendo em vista as informações disponíveis, verifica-se que, realmente, há gestores não docentes eleitos para conduzir as escolas da rede estadual de ensino do Acre com formações alheias à área educacional. Entretanto, não é possível dizer se esse número é maior ou menor que o da eleição anterior, pois não foram apresentados dados de referência. Também não é possível afirmar que esses quatro gestores não docentes são os únicos eleitos, pois o documento apresentado pela SEE-AC restringe as informações aos profissionais que trabalhavam em funções administrativas e foram eleitos como gestores, porém, as informações incluem docentes e não docentes.

Outra pergunta sem resposta é acerca da participação da comunidade escolar nas eleições, se ela tem aumentado ou diminuído, de forma especial, nos dois últimos pleitos, ou seja, na vigência da nova lei de gestão democrática. As informações não foram fornecidas pela Secretaria de Educação do Acre.

A falta de dados ou apresentação de dados incompletos, reconhecida pela SEE-AC, leva a mais um ponto de reflexão: a impressão que dá é que as leis são elaboradas e entram em vigência sem a preocupação com o acompanhamento de suas consequências. Contudo, saber qual é o perfil atual dos dirigentes das escolas da rede pública estadual é uma informação relevante para tomada de decisões. Da mesma forma, saber se a comunidade escolar está ou não participando das eleições também significa uma informação essencial para aferir o desenvolvimento da gestão

democrática. E, por fim, não ter esse levantamento diz muito sobre a política educacional.

Com tudo o que foi exposto até o momento, é nítido que o texto da meta da gestão democrática, bem como da referida estratégia, leva a uma indicação de que a gestão democrática é resumida à escolha dos gestores escolares. Esse aspecto é inegavelmente importante, porém, não deve ser o único, como lembra Souza (2018), pois também é necessário democratizar a gestão do sistema educacional como um todo.

Logo, tanto a lei de gestão democrática do Acre quanto o edital para a escolha dos diretores das escolas públicas do Estado devem estar alinhados com o texto constitucional a fim de compreender a gestão democrática como uma porta de acesso a vários outros direitos.

Finalmente, tendo em vista a análise da lei de gestão democrática do Acre, bem como do edital para o processo de eleição para a escolha de diretor escolar, é inegável que são dois documentos importantes para a meta 18 do PEE, de forma especial para suas estratégias 18.1 e 18.3. Os documentos são notáveis para a construção do caminho democrático dentro da escola, sobretudo se ultrapassarem os muros dela, envolvendo todo o sistema escolar, que inclui a sociedade em todas as suas variáveis.

Outra conclusão a que se chega com a análise dos citados documentos, é o fato de que as alterações em seus textos, promovidas com o passar dos anos, revelam que a escola não está fora da organização do Estado. Pelo contrário, ela é peça fundamental para a implementação de uma ou de outra política, e cabe aos educadores, estudantes e pais o papel de guardiões da missão primeira da escola: o bem ensinar.

Contudo, a gestão democrática nas escolas do Acre ainda é uma realidade em processo de construção. A criação das leis, metas e estratégias contribuem para esse fazer democrático, mesmo que ainda guarde em sua essência traços de modelos que não combinam com o que é a democracia. Mesmo assim, é um início.

4.6 A construção do novo plano de educação

O período atual é decisivo para os planos de educação. O novo PNE, que é a base para os demais planos, já está com o seu Projeto de Lei no Congresso Nacional e é objeto de análise dos parlamentares, que realizaram várias audiências públicas

sobre o tema com a participação de educadores de todo o país. Só no Senado Federal já foram realizadas, até outubro de 2024, seis Conferências de Educação, com debates nacionais, de forma virtual. Após a fase legislativa, o texto será enviado para a sanção do presidente da República.

O Projeto de Lei nº 2.614, de xx de xx de 2024 (Brasil, 2024), que trata do PNE para o período 2024-2034, foi enviado pelo Ministério da Educação para o Congresso Nacional em 2024. Ressalte-se que o PNE atual se encerraria em 2024, mas foi prorrogado até 2025, o que dá um pouco mais de tempo para a preparação do novo plano.

Importa informar que a construção do PNE 2024-2034 está intimamente ligada ao plano em vigência, bem como aos planos de educação dos Estados e municípios. Isso quer dizer que a construção do novo PNE impacta todos os novos planos que vão reger a educação no Brasil nos próximos 10 anos. Essa mesma construção tem como base a experiência dos planos atuais em final de vigência.

Dessa forma, a construção do PNE 2024-2034 é feita com base em uma análise do que funcionou ou não nos planos anteriores. Desse modo, sobre o PL do novo PNE, é possível, de forma preliminar, observar que o PL repete os objetivos da educação brasileira, buscando assegurar o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho. Outrossim, o novo plano também mantém o patamar de 10% do Produto Interno Bruto (PIB), como investimento previsto para a educação, valor vinculado ao Custo Aluno-Qualidade (CAQ). A manutenção do investimento é vista como um fator importante e necessário.

De outra forma, diferentemente do PNE 2014-2024, o novo plano mostra uma tentativa de contemplar a igualdade e equidade ao longo das metas, mesmo que isso não esteja explícito em todas elas. Em nota técnica comparativa, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação destaca que o novo plano carece de melhorias em sua estrutura, sendo necessário articular a política educacional com os planos de desenvolvimento econômico e social para que, assim, se viabilize a realização de suas metas, objetivos e estratégias, numa clara compreensão de que os planos de educação não estão desconectados de outras áreas.

Além disso, a análise sobre como deve ser o novo PNE não se desvia de uma das maiores frustrações do plano atual: seu descumprimento, classificado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação como “avassalador”. Assim, o próximo PNE precisa compensar o que não foi feito no atual:

Ainda, este novo Plano precisaria não somente não retroceder em relação ao atual - o que o faz em diversos pontos detalhados nesta Nota Técnica - como também ousar não somente nos percentuais propostos de alcance de uma série de objetivos e metas, como em acelerar seus prazos, dado que chegamos ao final do decênio do PNE 2014-2024 com um avassalador descumprimento, que precisa e deve ser recuperado, dado o impacto negativo sistêmico sentido não somente na violação de direitos como também em nosso desenvolvimento socioeconômico e sustentável (Campanha..., 2024, p. 1).

Nessa busca por compensar o abalo causado pelo descumprimento quase total do PNE 2014-2024, o novo plano já nasce devendo. A sociedade, principalmente quem pensa e trabalha pela educação, cobra o que o PNE 2014-2024 não conseguiu entregar, tendo em vista a transversalidade da educação, isto é, o seu não cumprimento não afeta somente a área educacional, mas também todas as outras áreas, como por exemplo: a socioeconômica, a política, a ambiental, a trabalhista etc. Assim, o novo plano deve não só não retroceder, mas também tem a obrigação de ousar e acelerar prazos e realizações.

Essa percepção também é observada no Documento Final apresentado pela Conae 2024, em que constam os sete eixos de discussões realizadas por diversas entidades para elaborar o PNE 2024-2034. As discussões foram feitas em conferências em etapas municipais, estaduais e nacional com o tema Plano Nacional de Educação (2024-2034) - política de Estado para a garantia da educação como direito humano, com justiça social e desenvolvimento socioambiental sustentável. Segundo o documento, o plano deve ser realizado na prática, ampliando sua percepção do que deve ser feito para que a educação seja, realmente, uma política pública com qualidade social:

O próximo PNE deverá ser um Plano garantidor de direitos e, por isso mesmo, suas metas deverão ser estruturantes, visando à garantia do direito à educação pública, básica e superior, com qualidade social. O PNE também trará, com centralidade, metas que digam respeito, especificamente, aos enormes desafios atinentes à redução das desigualdades, à valorização das diversidades, à emergência ambiental e à regulamentação do setor privado. Nessa perspectiva, o novo PNE traz como destaque a discussão e proposições (CONAE, 2024, p. 11).

Sobre as metas desafiadoras, no novo PNE verifica-se a intenção de contribuir para o desenvolvimento socioeconômico e sustentável. O tema ganhou tanta

notoriedade que foi discutido em um dos sete eixos norteadores para a construção do PNE.

Durante as discussões da Conae, realizada em janeiro de 2024, em Brasília, seus 2.400 participantes buscaram formas de desenvolver uma política educacional comprometida com a justiça social, com a proteção da biodiversidade e do desenvolvimento socioambiental sustentável a fim de garantir a vida com qualidade no planeta e o enfrentamento das desigualdades e da pobreza.

A Conferência Nacional de Educação, como dito, foi precedida por discussões nos âmbitos municipal e estadual, e em cada uma dessas reuniões, foi destacada a importância da construção coletiva do novo PNE com um processo de articulação e debates entre entes federados e setoriais.

Nesses encontros entre educadores e representantes de instituições ligadas à educação de todo o país, foram discutidos temas como: ciência e tecnologia, renovação de matrizes energéticas, meios produtivos, consumo de bens e serviços e preservação e organização dos espaços sociais (territórios), bem como a dinâmica do ciclo econômico. Tudo isso ligado a uma política de renda básica de cidadania e proteção e valorização do trabalho e do trabalhador para criar frentes de oportunidades e expectativas sobre os processos de formação escolar.

Por conseguinte, as conferências para a elaboração do novo PNE também ampliaram as discussões sobre outros temas nos quais a política educacional impacta a sociedade. Um desses eixos de discussão diz respeito ao futuro do trabalho. O tema toca em pontos sensíveis, como a relação entre a educação e o trabalho excludente, ou melhor, a existência de uma injustiça social que se arrasta há anos com o fato de que muitos estudantes precisam decidir se continuam na escola ou se buscam uma forma de sobrevivência. A resposta é óbvia e leva a um ciclo de subempregos. Porém, na análise da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, o PNE ainda se mostra longe do ideal para uma questão tão cara à sociedade:

Nesse sentido, no projeto de lei apresentado, a única menção a criação de condições para que esta cruel competição não ocorra, está na estratégia da EJA (10.5, referente a compatibilização de jornada de trabalho), com proposição absolutamente insuficiente (Campanha..., 2024, p. 2).

A crítica ao novo plano reflete sobre a falta de proteção e inclusão de grupos sociais que sofrem discriminação por questões de gênero e orientação sexual. Algo

que se manifesta de forma latente no ambiente escolar, onde há uma política de invisibilidade dessas questões. Segundo a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2024), o PNE 2024-2034 não se insere na posição de enfrentar essa discriminação, o que se nota é o apagamento e a invisibilização da discriminação não só nas questões de gênero e orientação sexual, mas também na proteção e promoção de políticas para pessoas em situação de migração e refúgio.

Importa informar também que o PL do novo PNE segue com uma meta dedicada à gestão democrática. Sobre o assunto, de acordo com a análise apresentada na nota técnica da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2024), há pontos de retrocessos e pontos de lacunas.

O ponto de retrocesso é que o PL restringe a concepção de gestão democrática, isto é, limita-a à direção da escola, ao conselho escolar e aos fóruns de educação. O modelo de escolha dos diretores escolares permanece da forma mista adotada no plano 2014-2024, com critérios técnicos e consulta à comunidade escolar.

Outra observação sobre o novo PNE é o fato de que há lacunas no que diz respeito à definição de percentuais e prazos. As metas são estabelecidas de forma mais desconectada com os prazos a serem efetivadas. Não há detalhamento sobre o assunto, o que leva a supor que não se tenha a intenção de um comprometimento mais claro com o tempo para a execução das metas, como ocorria no PNE 2014-2024.

O fato denota atenção porque o estabelecimento de prazos claros e de acordo com cada meta proposta é importante para o acompanhamento, para a estabilidade e até para a continuidade das ações propostas. O abrandamento com os prazos pode causar a falta de atenção com a execução das ações, principalmente, pensando nas mudanças de ciclos governamentais.

Por fim, o PL do novo PNE apresenta 18 metas, duas a menos que o PNE atual. A meta da gestão democrática é a de número 17 e objetiva assegurar a participação social no planejamento e na gestão educacional. A referida meta tem três elementos, a saber: 1) Meta 17.a. assegurar que todos os diretores escolares sejam selecionados com base em critérios técnicos e em consulta à comunidade escolar; 2) Meta 17.b. assegurar que todas as escolas públicas da educação básica tenham conselhos escolares instituídos e em funcionamento com a participação dos diferentes segmentos da comunidade escolar; e 3) Meta 17.c. assegurar que todos os entes federativos tenham fóruns de educação como instâncias permanentes de participação social, instituídos por lei e em funcionamento.

Ressalte-se que a meta 17 se apresenta de forma bastante objetiva, se comparada à meta de seu plano antecessor. Outra observação diz respeito às estratégias: o novo plano apresenta duas a mais que o plano anterior. Uma das novidades é o estabelecimento de mecanismos de comunicação para facilitar o diálogo entre escola e comunidade.

Outra estratégia que chama a atenção trata da implementação, em todos os territórios, especialmente nos indígenas, quilombolas, do campo, das águas e das florestas e nas periferias urbanas, de políticas públicas intersetoriais que promovam escuta, inclusão e equidade na garantia do direito à educação. Também há um olhar mais apurado sobre a participação na elaboração e acompanhamento do PNE por grupos sub-representados.

Dessa forma, o novo PNE tem sido construído principalmente buscando traduzir em texto os anseios apresentados durante sua elaboração nas discussões das Conferências de Educação. Assim, enquanto um PNE está chegando ao fim, outro está sendo construído com base nos erros e acertos de seu antecessor.

Já nas discussões para o novo PEE-AC, como visto anteriormente, têm sido realizados encontros com debates de estratégias de cooperação técnica acerca dos planos de educação. O encontro nacional já foi realizado, os encontros regionais estão em andamento e, posteriormente, serão realizados encontros estaduais e municipais como parte de mais uma etapa para a construção dos planos estaduais de educação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Chegando ao fim deste estudo, há a compreensão de que em cada palavra escrita, em cada texto lido, em cada conversa com professores, orientadora, colegas mestrandos e banca de qualificação, absolutamente tudo foi necessário para buscar alcançar o objetivo de analisar o PEE do Acre, enquanto política pública, focando de maneira especial na meta 18. Ao final, há uma conclusão, provavelmente, sem ineditismo, mas de igual forma importante: a grandiosidade da meta 18, a meta da gestão democrática, está em sua própria existência, em sua intenção de ser o que ainda não é, mas que, pelo simples fato de existir, já deixa a comunidade escolar e o poder público em alerta para sua execução.

Como se nota no decorrer desta dissertação, a meta não foi cumprida. Pelo menos, não da forma como foi planejada. Os avanços foram mais tímidos que a estagnação e houve retrocesso. Um exemplo é a redução do percentual de escolas públicas que selecionam diretores por meio de processo seletivo qualificado e por meio de eleição. Como visto, em 2020, o índice chegou a 37,9%, e os dados mais atuais indicam uma queda de mais de 5%. Da mesma forma, também sofreu redução o percentual de infraestrutura e capacitação dos membros dos Conselhos Estaduais de Educação, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, Conselhos de Alimentação Escolar pelas unidades Federativas, passando de 83% para 66,7% de cumprimento.

Assim, verifica-se que o caminho para se chegar à democracia vai além da participação em eleições. É muito mais que isso, inclusive na escola. Há várias nuances que ajudam a preparar a estrada democrática: os direitos de liberdade, de opinião, de acesso ao trabalho, à saúde, ao lazer, de acesso à própria educação, são matérias-primas para a construção da democracia, podendo se chegar a uma gestão democrática, não só na escola, mas também em todos os nichos da sociedade.

Dessa forma, é inegável que a gestão democrática pressupõe o entendimento e a prática da democracia, que é bem mais que uma palavra, pois é uma construção que envolve autonomia e participação. Assim, como lembra Coutinho (2002), não existe democracia se não há a democratização da socialização do poder. Logo, a escola nunca poderá ser democrática se sua comunidade não tem direitos básicos garantidos, porque sem essas necessidades mínimas não há liberdade de escolha, e sem liberdade, não é possível existir democracia.

Assim, diante de tudo o que foi visto e apresentado, compreende-se que a missão de construir uma escola democrática deve ser abraçada por todos, pois é um processo complexo, por vezes cheio de dicotomias. Todavia, também é um processo libertador quando alcançado.

Como lembra Held (1987), “o poder de tomar decisões deve ser livre das desigualdades”. Assim, todos que são chamados a decidir devem estar diante de opções verdadeiras. Caso contrário, poderá ser tudo, menos democracia.

Outrossim, a liberdade democrática também pressupõe a igualdade entre seus participantes. No entanto, o que mais é visto é uma liberdade ao voto. Porém, o poder continua concentrado nas mãos de poucos ou seria mesmo uma pseudoliberdade ou uma pseudodemocracia? Nesse ponto se chega a uma face perturbadora da democracia, pois ela pode ser utilizada apenas para legitimar escolhas previamente estabelecidas por quem é o detentor do poder e, em última instância, quem toma as decisões.

Portanto, apresentamos alguns apontamentos:

a) A gestão democrática está posta dentro de um contexto da Nova Gestão Pública, que, por sua vez, afetou profundamente as relações do chão de escola. Essas novas dinâmicas revelam a gestão democrática dentro do âmbito escolar, com uma lógica paradoxal que, ao mesmo tempo em que abre espaço para a participação da comunidade, também o limita.

Nessa esteira, o gerencialismo afeta o modelo de gestão educacional, pois a responsabilidade por resultados sai das mãos do Estado e passa para as mãos da escola, do professor, do aluno. Como dito, o Estado põe nas mãos do aluno sua obrigação de garantir uma educação com justiça social. Dessa forma, caso o estudante não alcance o sucesso pretendido, a culpa não será do Estado, que não forneceu meios suficientes, mas também do próprio estudante, que não foi capaz de lutar pelo que desejava, inclusive se utilizando do espírito empreendedor incentivado pelo modelo econômico gerencial.

Logo, o discurso que pretende convencer muitos é apontar o aluno como o responsável pelo seu próprio futuro. Isso leva a uma reflexão que confronta o texto da Carta Magna de 1988 (Brasil, 1988), onde está posto que a educação é um direito de todos e um dever do Estado e da sociedade. O novo discurso, todavia, não contempla o texto constitucional e nem respeita o processo histórico de construção da educação como um bem público, como um direito social. O estudante poderia até ser

responsabilizado pelo seu próprio futuro se, e somente se, o Estado lhe fornecesse todos os instrumentos necessários para o seu crescimento enquanto cidadão, ou seja, se todos os seus direitos estivessem disponíveis e acessíveis, o que, de fato, não ocorre.

b) Esse processo histórico de construção da educação demonstra que, cada passo dado em favor da democracia é seguido por passos dados em favor da educação pensada como um sistema capaz de oferecer uma política de ensino horizontalizada, organizada e inclusiva. De outro modo, em cada descompasso democrático também ocorreu o retrocesso nas políticas educacionais e em sua organização como um sistema.

c) A educação é uma prática social, indispensável às relações sociais mais amplas. Todos os sujeitos sociais são resultantes das condições, objetivas ou subjetivas, postas ou impostas, por ela. A escola é um ambiente potente e impactante de transformação e jamais pode ser reduzida ao papel de coadjuvante em sua própria história, principalmente seus principais atores: estudantes, professores e comunidade escolar como um todo.

d) Que os sujeitos da educação são chamados em sua responsabilidade de pôr a educação no lugar que lhe é devido: um direito e um bem comum, uma política pública que deve ser garantida pelo Estado. Logo, a educação não pode ser simplificada a uma mera decisão particular ou a uma mercadoria que serve de solução para a constante reprodução do *status quo*.

Nesse aspecto, é preciso reconhecer a importância e o desafio do controle social. Logo, o processo de monitoramento dos planos precisa ser efetivado. Caso contrário, a execução dos planos não será cobrada pelas instâncias legitimadas a fazê-lo, e quando não há acompanhamento, é muito provável que não haja resultados. Assim, oferecer condições reais para que esse monitoramento ocorra é um passo importante para a execução dos planos educacionais criados com a ideia de ser uma política de Estado para o desenvolvimento da educação enquanto um direito humano com justiça social e desenvolvimento sustentável.

Apesar de tudo isso, esse caminho natural ainda não se fez e também não mostra indícios de que a sociedade esteja evoluindo para isso. No decorrer deste estudo, restou claro que nem sempre caminham juntas ideia e ação. Assim, é possível concluir que a meta da gestão democrática posta em lei não alcançou sua materialização almejada. A constatação é observada com inquietação, pois resta claro

que de todas as áreas e aspectos da vivência humana, é raro a que possa se aproximar, em importância e em potencial de mudança, à educação.

Logo, é preciso cuidar do desenvolvimento da educação como fonte de novidade, de provocação e revolução. É necessário cumprir com a função democrática e democratizadora da educação, em qualquer tempo, ou seja, uma educação capaz de formar e não conformar ou reformar de acordo com interesses obscuros. Uma educação capaz de compreender a complexidade da sociedade e, mesmo assim, ainda poder manter sua essência, tendo como princípio assegurar a educação como um direito de todos e não um privilégio de poucos.

Finalmente, diante destas considerações e para cumprir com o objetivo proposto, sobreleva o fato de que, assim como no passado, a educação continua a receber os chamados da sociedade. Estar atento a esse chamado é fundamental para que a gestão democrática ocupe, cada vez mais, o espaço que lhe é devido. Os planos de educação são instrumentos de planejamento voltados para a garantia da educação como um direito, sendo uma construção coletiva e democrática. Mais que isso, os planos são ferramentas de mudança e devem ser cuidados como uma conquista importante que, agora, precisa de mais um passo: a consolidação e a materialização de suas propostas.

Nesse momento, um ciclo se encerra e um novo ciclo está sendo iniciado. Isso ocorre porque os planos estaduais, municipais e o PNE estão chegando ao fim e há o trabalho de construção dos novos planos para o próximo decênio. Depois de tudo o que foi exposto neste estudo, é preciso aguardar que os outros estudos e pesquisas que tenham os novos planos como objeto de investigação possam apresentar resultados mais promissores acerca da efetivação de suas metas estabelecidas. Por ora, é possível esperar e lutar.

REFERÊNCIAS

ACRE. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Acre**. Assembleia Estadual Constituinte, promulgada em 3 de outubro de 1989. Rio Branco, 1989.

ACRE. **Lei 1.201, de 23 de julho de 1996**. Dispõe sobre a gestão democrática do sistema de ensino público do Estado do Acre. Assembleia Legislativa do Estado do Acre. Rio Branco, 1996.

ACRE. **Lei nº 1.513, de 11 de novembro de 2003**. Dispõe sobre a gestão democrática do sistema de ensino público do Estado do Acre. Assembleia Legislativa do Estado do Acre. Rio Branco, 2003. Disponível em: <http://www.al.ac.leg.br>. Acesso em: 20 jan. 2024.

ACRE. **Lei nº 3.141, de 22 de julho de 2016**. Dispõe sobre a gestão democrática das unidades escolares da rede pública estadual de educação básica do Acre. Assembleia Legislativa do Estado do Acre. Rio Branco, 2016.

ACRE. **Lei nº 2.965, de 2 de julho de 2015**. Aprova o Plano Estadual de Educação para o decênio 2015-2024 e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Acre, Rio Branco, AC, n. 11.589, 3 jul. 2015, Disponível em: <https://www.al.ac.leg.br/leis/wp-content/uploads/2015/07/Lei2965.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2024.

ACRE. **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. Disponível em: <http://www.aleac.ac.gov.br>. Acesso em: 3 fev. 2023.

ALVES, Manoel. Governança educacional e gestão escolar: reflexos na responsabilidade social da educação. *In*: GUIMARÃES-LOSIF, Ranilce (Org). **Política de Governança Educacional: contradições e desafios na promoção da cidadania**. Brasília, DF: Universa: Líber Livro, 2012, p.129-146.

ALVES, E. F. Limites e perspectivas do planejamento da educação municipal no contexto da elaboração dos Planos Municipais de Educação. *In*: FERREIRA, S. (org.). **Políticas e gestão da educação nos municípios goianos: planejamento, financiamento e carreira docente**. Goiânia: Gráfica UFG, 2016. p. 77-105.

ALVES, E. F. O planejamento educacional no Brasil no contexto das Constituições Republicanas (1891 a 1988). **Jornal de Políticas Educacionais**. v. 17, e91516. jul. 2023.

APPLE, M. W. **Conhecimento oficial: a educação democrática numa era conservadora**. Tradução de Maria Isabel Edelweiss Bujes. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**.

Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Promulgada em 16 de julho de 1934. Rio de Janeiro: Casa Civil, 1934.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 20/03/2024.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** (1946), promulgada em 18 de setembro de 1946. Rio de Janeiro: Casa Civil, 1946.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1967), promulgada em 24 de janeiro de 1967. Brasília: Casa Civil, 1967.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 24 de fevereiro de 1891.

BRASIL. **Decreto nº 19.850, de 11 de abril de 1931**. Cria o Conselho Nacional de Educação. Rio de Janeiro: Senado Federal, 1931.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **II Plano Setorial de Educação e Cultura** (1975/1979). Brasília: MEC, 1976.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto**: 1980–1985. Brasília: MEC, 1980.

BRASIL.[Constituição (1891)]. . **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. 24 de fevereiro de 1891.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: Senado, 1996.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2014.

BRASIL. **Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação 2024-2034**, em análise no Congresso Nacional. PL nº 2.614/2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 5º ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2024**. Brasília, DF: INEP: 2024a. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quinto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf. Acesso em: 15 jul. 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

Relatório do 5º ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2024. Brasília, DF: INEP: 2024b. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaMzRjYjYzMDctMjQ0ZS00YzVhLTgwOGEtYTA0ZmQ3MDc4OTU0IiwidCI6IjI2ZjczODk3LWM4YWMtNGIxZS05NzhmLWVhNGMwNzc0MzRiZiJ9> Acesso em: 20 jul. 2024.

BALL, S. J. Cidadania global, consumo e política educacional. *In*: SILVA, L. H. da (Org.). **A escola cidadã no contexto da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 121-137.

BIZZON, Camille Aparecida de Miranda Cordeiro; SCAFF Elisangela Alves da Silva. **Planos decenais de educação em municípios brasileiros pós-PNE (2014-2024):** elaboração, monitoramento e avaliação. Organização: Elisangela Scaff, Marcia Angela Aguiar e Ângela Maria Martins [Meio Eletrônico], Anpae, Brasília, DF, 2023.

BOBBIO, N. **Estado, Governo e sociedade:** para uma teoria geral da política. 14ª ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Balanco do Plano Nacional de Educação 2024.** Recortes e trajetórias dos indicadores de monitoramento. Disponível em: https://media.campanha.org.br/semanadeacaomundial/2024/materiais/Balanco_do_PNE_2024_da_Campanha_Relatorio_de_Metas_PPT.pdf. Acesso em: 1º ago. 2024.

CARDONI, Helio Guimarães. **Conquista do Acre.** 2ª ed. Curitiba, Linarth, 1986.

CARVALHO, J. L. M. **PNE (Plano Nacional de Educação) 2014-2024:** a gestão democrática na educação se faz presente? Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí. DOI: 10.15628/holos.2015.3355. Dez. 2015.

CLARKE, J.; NEWMAN, J. **The managerial state:** power, politics and ideology in the remaking of Social Welfare. London: Sage Publications, 1997.

CURY, C. R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, n. 116, p. 245-262, jul. 2002.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Gestão democrática da educação em tempos de contradição.** 23º Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, UFRGS. Porto Alegre, 2007.

CURY, C. R. J. A formação docente e a educação nacional. *In*: OLIVEIRA, D. A. (Org.) **Reformas educacionais na América Latina e os trabalhadores docentes.** Belo Horizonte: Autêntica, 2003. p. 125-142.

COUTINHO, C. N. A democracia na batalha das ideias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. *In*: FÁVERO, O.; SEMERARO, G. (Org.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro.** 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

CONAE. **Plano Nacional de Educação 2024-2034: política de Estado para a garantia da educação como direito humano, com justiça social e desenvolvimento socioambiental sustentável.** Brasília, DF: disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conferencias/conae-2024/documento-referencia.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2024.

CRUZ, Elidiane Soares de Araújo. **A normatização da gestão “democrática” na rede pública municipal de ensino de Rio Branco (AC).** 2024. 116f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Acre, Rio Branco, 2024.

DOURADO, L. F. Educação de qualidade. [Entrevista cedida a] Rafael Bastos Costa de Oliveira). **Em Aberto.** Brasília, v. 33, n. 109, p. 179-187, set./dez. 2020.

DOURADO, L. F. **Plano Nacional de Educação:** o epicentro das políticas de Estado para a educação brasileira. Goiânia: Editora da Imprensa Universitária/ ANPAE, 2017.

DOURADO, L. F. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. *In:* FERREIRA, N. S. C. (Org.). **Gestão democrática da educação:** atuais tendências, novos desafios. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

DURKHEIM, Émile. **As regras do método sociológico.** Tradução: Paulo Neves; revisão da tradução Eduardo Brandão. 2ª. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

ESTEVES, Florentina. **Enredos da Memória.** 2º. ed. E79e. Rio Branco: Fundação Elias Mansour, 2002.

FARIAS, M. S. de. **Raízes da criação da Universidade Federal do Acre.** 1996. 159f. Tese (Doutorado) – Universidade de Campinas, Campinas-SP, 1996.

FREITAG, Bárbara. **Política educacional e indústria cultural.** São Paulo: Cortez, 1987.

FILIPE, Alberto; MACHADO, Joaquim. A Educação Nova e o Novismo em Educação: o novo como ilusão necessária. **Revista Portuguesa de Educação,** 2018. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/rpe/article/view/13719/12993>. Acesso em: 5 fev. 2024.

FERRIÈRE, A. **Transformemos a escola.** Apelo aos pais e às autoridades. Paris: Livraria Francesa e Estrangeira Truchy-Leroy, 1928.

FÓRUM ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. **Segunda Reunião Ordinária do Fórum Estadual de Educação.** Rio Branco-AC, 2023.

FRANCISCO, João. **Educar para a democracia como fundamento da educação no Brasil do século XX:** a contribuição de Anísio Teixeira. Curitiba: Editora UFPR, 2011.

GERMANO, J. W. **Estado militar e educação no Brasil (1964 – 1985).** 5. ed. São

Paulo: Cortez, 2011.

GUIA GEOGRÁFICO. **Mapa do Acre**. 2025. Disponível em: <https://www.guiageo.com/acre.htm>. Acesso em: 20 abr. 2024.

GUMIEIRO, Angela Hess; MILITÃO Silvio Cesar Nunes. **As ações para monitorar e avaliar o Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (2014-2024)**. Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, campus de Presidente Prudente, 2021.

HELD, D. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

HORTA, J. S. B. **Liberalismo, tecnocracia e planejamento educacional no Brasil: uma contribuição à história da educação brasileira no período 1930 – 1970**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1982. (Col. Educação Contemporânea; Série Memória da Educação).

HORTA, J. S. B. Plano Nacional de Educação: da tecnocracia à participação democrática. In: CURY, C. R. J.; HORTA, J. S. B.; BRITO, V. L. A. de. **Medo à liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional de Educação**. São Paulo: Editora do Brasil, 1997. p.137-207.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE. Censo Demográfico 2022. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ac/panorama>. Acesso em: 20 ju. 2024.

LAKATOS, Eva Maria; Marconi, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LEMME, Paschoal. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e suas repercussões na realidade educacional brasileira. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 86, n. 212, p. 163-178, jan./abr. 2005.

LIMA, José Fernandes. **Educação municipal de qualidade: princípios de gestão estratégica para secretários e equipes**. São Paulo: Moderna, 2014, p. 33-45.

LIMA, João Francisco de. **História da educação brasileira**. 2023. Notas de aula do mestrado do Programa de Pós-Graduação em Educação PPGE/UFAC.

LIMA, João Francisco de. **Educar para a democracia como fundamento da educação no Brasil do século XX: a contribuição de Anísio Teixeira**. Curitiba: Editora UFPR, 2011.

LOTTA, Gabriela. Spanghero; GONÇALVES, Renata; BITELMAN, Marina Farkas. A Coordenação Federativa de Políticas Públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 64, Jan./Jun. 2014.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 27, p. 47-69, n. 94.

2006.

MANIFESTO dos pioneiros da Educação Nova (1932): a reconstrução educacional no Brasil. Ao povo e ao governo. Documentos. **Revista HISTEDBR**, On-line, Campinas, n. especial, p. 188-204, ago. 2006.

MARQUES, L. R.; MENDES, J. C. B.; MARANHÃO, I. M. L. A nova gestão pública no contexto da educação pernambucana e a qualidade educacional. **RBPAE**, v. 35, n. 2, p.351 – 367, maio/ago. 2019.

MARTINS, A. M. (Org.). **Planos de Educação no Brasil**: planejamento, políticas, práticas. São Paulo: Edições Loyola, 2014. p. 147-165.

MEDEIROS, Marcelo; OLIVEIRA, Luís Felipe Batista de. **Potencial de convergência regional em educação no Brasil**. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/index.php?option=com_content&view=article&id=20472. Acesso em: 9 jul. 2024.

MELO, Karolyne Borges de. **A gestão democrática da escola na rede pública de educação básica do Acre**: um estudo comparativo de sua base legal. Rio Branco, Acre, 2018.

MELO, Lúcia de Fátima. **Reformas educacionais e gestão democrática no estado do Acre**: repercussões no trabalho do núcleo gestor da escola. 2010. 166f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Minas Gerais, 2010.

MELO, Lúcia de Fátima. O princípio da gestão democrática da escola básica no estado do Acre na consecução dos Planos Municipais de Educação e nas normativas legais próprias. **Revista Interterritórios**, Universidade Federal de Pernambuco, Caruaru, Brasil, V.9 N.18 e259535, 2023. DOI: <https://doi.org/10.51359/2525-7668.2023.259535>.

MELO, Lúcia de Fátima. **O princípio da gestão democrática da escola básica no estado do Acre na consecução dos Planos Municipais de Educação e nas normativas legais próprias**. Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba, 2023.

MENDES, V. L. P. S.; TEIXEIRA, F. L. C..O Novo Gerencialismo e os desafios para a Administração Pública. *In: Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação 24*, 2000, Santa Catarina. Anais eletrônicos. Santa Catarina: ANPAD, 2000. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2000-adp-341.pdf>. Acesso em: 22 set. 2023.

MENDES, D. T. **O planejamento educacional no Brasil**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2000.

MINAYO, M.C.S. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2001.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. (org.) **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, Rio de Janeiro, Vozes, 1994. Disponível em: http://www.faed.udesc.br/arquivos/id_submenu/1428/minayo.2001.pdf. Acesso em: 9 jul. 2022.

MOREIRA, Ana Luce Galvão. **O plano municipal de educação do município de Rio Branco/Acre como planejamento de políticas públicas no decênio (2015-2025)**: um estudo de seu processo de elaboração e concepção. Rio Branco, Acre, 2018.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Nova Gestão Pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 36, n. 132, p. 599-622, jul./set. 2015a.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Alexandre William Barbosa; CLEMENTINO, Ana Maria. A Nova Gestão Pública no contexto escolar e os dilemas dos(as) diretores(as). **RBPAE**, v. 33, n. 3, p. 707-726, set./dez. 2017.

PAMPLONA, C. **A política e o Plano Setorial de Educação e Cultura**. Brasília: MEC, 1973. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001755.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2024.

PARO, V. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. (Orgs). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. São Paulo: Xamã, 2001a.

PERONI, V. M. V.; FLORES, M. L. R. Sistema Nacional, Plano Nacional e gestão democrática da Educação no Brasil: articulações e tensões. Campinas. v. 23 ago. 2012.

PORTAL ESCOLA POLITÉCNICA DE SAÚDE JOAQUIM VENÂNCIO. **Manifesto dos Pioneiros, marco da defesa da escola pública, universal e laica, faz 90 anos**. Disponível em: https://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/manifesto-dos-pioneiros-marco-da-defesa-da-escola-publica-universal-e-laica-faz?authuser=0_. Acesso em: 5 mar. 2024.

RAMOS, Marise. **O desafio da escola está não só em incorporar os interesses dos jovens, mas em educar esses próprios interesses**. Fiocruz, 2022.

SAVIANI, D. **Da LDB (1996) ao novo PNE (2014-2024)**: por uma outra política. 5 ed. rev. e ampl. Campinas, SP: Autores Associados, 1996. (Col. Educação Contemporânea).

SCAFF, Elisângela Alves da Silva; OLIVEIRA, Marli dos Santos de; ARANDA, Flavia Paula Nogueira. Planejamento educacional e poder local na elaboração dos planos municipais de educação. **Quaestio**, Sorocaba, SP, v. 20, n. 1, p. 133-147, abr. 2018. Disponível em: <http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/quaestio/article/view/2976>. Acesso em: 21 jul. 2024.

SCAFF, Elisângela Alves da Silva; **Elaboração, monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação de Curitiba: do movimento à estagnação.** Jornal de Políticas Educacionais, Seção dossiê e92420, Volume 18, janeiro. 2024. Disponível em: *92420-381657-1-PB.pdf. Acesso em: 16 ago. 2024.

SCAFF, Elisângela Alves da Silva. Desafios à consolidação do planejamento educacional no Brasil. **ANAIS do III Colóquios de Política e Gestão da Educação**, n. 3, 2022. Disponível em: <https://www.anaiscpge.ufscar.br/index.php/CPGE/article/view/1023>. Acesso em: 12 fev. 2023.

SCAFF, Elisângela Alves da Silva; Aguiar, Márcia Ângela e Martins, Ângela Maria. **Relações Federativas e as Metas e Estratégias dos Planos Municipais de Educação.** Anpae, Brasília, DF, 2023.

SOUZA, A. R. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. **Educação em Revista.** Belo Horizonte, v. 25, n. 3, p. 123-140, dez. 2009.

SOUZA, A.R. **Meta 19 PNE – Gestão Democrática.** Conferência Nacional Popular de Educação 2018 – Fórum Nacional Popular de Educação, 2018.

SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINS, Angela Maria (orgs.). **Planos de educação no Brasil:** planejamento, políticas, práticas. São Paulo: Loyola, 2014.

TEIXEIRA, Anísio. **Pequena introdução à filosofia da educação.** Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação é um direito.** 3 ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

TEIXEIRA, Anísio. **Pequena introdução à filosofia da educação:** a escola progressiva ou a transformação da escola. 6. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1971.

TEIXEIRA, L. H. As eleições de diretores em escolas estaduais e municipais de Juiz de Fora: o curso de um processo de democratização da gestão escolar. **Anais do III Seminário ANPAE-Sudeste.** Vitória/ES, ago. 2000.

VIEIRA, Sofia Lerche; ALBUQUERQUE, Maria Gláucia Menezes. **Política e planejamento educacional.** 3. ed. revista e modificada. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.

VIEIRA, S. L.; FARIAS, I. M. S. de. **Política educacional no Brasil:** introdução histórica. Brasília: Líber livros, 2007.