

**O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E A REFORMA  
EDUCACIONAL DO ACRE**

**ARNÓBIO MARQUES DE ALMEIDA JÚNIOR**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**F A C U L D A D E D E E D U C A Ç Ã O  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**

# **O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E A REFORMA EDUCACIONAL DO ACRE**

**ARNÓBIO MARQUES DE ALMEIDA JÚNIOR**

---

Dissertação de Mestrado do Programa Interinstitucional da Universidade Federal do Rio de Janeiro e a Universidade Federal do Acre para a obtenção de título de Mestre em Educação.

**RIO BRANCO – ACRE**

**2006**

© ALMEIDA JÚNIOR, A. M. 2006.

Ficha Catalográfica preparada pela Biblioteca Central da UFAC.

A447p ALMEIDA JUNIOR, Arnóbio Marques de. *O planejamento estratégico e a reforma educacional do Acre*. 2006. 145 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, em convênio com a Universidade Federal do Acre, Rio Branco.

Orientador: Professor Dr. Alberto de Mello e Souza

1. Acre – Educação, 2. Reforma educacional, 3. Gestão educacional, 4. Planejamento estratégico, 5. Política educacional.  
I. Título.

CDU 371.26 (811.2)

Prof. João Batista de Souza  
Revisão Gramatical

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO**



**A Dissertação O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E A REFORMA  
EDUCACIONAL DO ACRE**

Elaborada por **Arnóbio Marques de Almeida Júnior**

Orientada pelo **Prof. Dr. Alberto de Mello e Souza**

E aprovada por todos os membros da Banca Examinadora foi aceita pela Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro e homologada pelo Conselho de Ensino para Graduação e Pesquisa, como requisito parcial à obtenção do título de

## **MESTRE EM EDUCAÇÃO**

Rio de Janeiro, 21 de fevereiro de 2006.

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. Dr. Alberto de Mello e Souza**

---

**Prof. Dr. Francisco Cordeiro Filho**

---

**Prof. Dra. Nely Molin**

## **DEDICATÓRIA**

Este trabalho é dedicado à equipe da  
Secretaria de Estado de Educação do Acre.

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho foi iniciado durante o exercício do cargo de Secretário de Estado Educação do Acre no primeiro mandato do Governador Jorge Viana e concluído no início do seu segundo mandato. Ficou mais difícil chegar ao final por ter acumulado ao cargo de Secretário de Educação, o de Vice-Governador e Secretário de Desenvolvimento Humano e Inclusão Social. Portanto, este feito não teria sido possível sem a ajuda e paciência de muita gente.

Não posso deixar de agradecer, inicialmente ao Professor Alberto Mello, os amigos Antônio Xavier e Amaral Sobrinho, a Professora Neli Molin, às colegas de mestrado Bete Carvalho, Maria Cláudia Assis e Eunice Assumpção e aos conselhos de Klaus e Helô. Quero agradecer especialmente a ajuda das amigas Maria José, Maria Luíza e Eliana Almeida que, carinhosamente, religiosamente, puxavam minha orelha e fizeram com que eu criasse juízo para escrever este trabalho.

Faço questão de lembrar que o objeto deste estudo, motivo de muita alegria profissional, só foi possível graças a uma enorme coragem do amigo e Governador Jorge Viana, que me fez Secretário de Educação pela primeira vez no município de Rio Branco, em 1993 e, como sempre, acreditou mais em mim do que eu mesmo.

Finalmente, quero agradecer nominalmente, tendo a certeza que vou cometer a injustiça de esquecer muitos nomes, à equipe de gestores da Secretaria de Estado de Educação, que realizaram com maestria o trabalho aqui relatado: Sérgio Roberto Gomes de Souza (Secretário Adjunto), Maria Correa da Silva (Secretária Adjunta), Maria Luiza Oliveira de Assis Pereira (Gerente de Recursos), Francisca das Chagas Souza da Silva (Gerente de

Ensino Rural), Hildo Freire Montyzuma (Gerente Pedagógico de Ensino Médio), Francisca Bezerra da Silva (Gerente Pedagógica de Ensino Fundamental), Josenir de Araújo Calixto (Gerente de Rede de Ensino Médio), Roberta Eugênia da Rocha (Gerente de Padrões Básicos), Lucimara Francisco Barbim (Gerente de Planejamento), Maurilho Costa da Silva (Gerente Administrativo), Irailton Lima (Gerente de Ensino Profissional), Margareth Cavalcante (Gerente de Educação Infantil), Conceição Cabral (Gerente de Rede Rural), Jean (Gerente de Rede de Ensino Fundamental), Paulo (Gerente de Rede de Ensino Rural II), Lucimara de Oliveira (Gerente de Pessoas), Manoel Estébio (Gerente de Rede e Gerente de Educação Indígena) e Sebastião Moraes (Gerente Financeiro).

“Planeja quem faz”

(Carlos Matus)



## RESUMO

ALMEIDA JÚNIOR, Arnóbio Marques de. **O planejamento estratégico e a reforma educacional do Acre**. Orientador: Prof. Dr. Alberto de Melo e Souza. Rio de Janeiro-RJ: UFRJ, 2003. Dissertação (Mestrado em educação), Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

O principal objetivo deste trabalho é um estudo de caso de reforma educacional ampla. O objeto de análise é a experiência realizada pela Secretaria de Estado de Educação do Acre entre 1999 e 2003, tendo como principal condutor do processo o PES, Planejamento Estratégico da Secretaria de Estado de Educação. O estudo analisa os indicadores educacionais do Acre antes do início da reforma e cinco anos depois, contabilizando um saldo amplamente positivo, comparando com as médias do Brasil e da região Norte. O estudo toma como referência teórica quatro estudiosos das reformas educacionais recentes: Michael Fullan, Antônio Carlos Xavier, Martin Carnoy e Abtisam Abu-Duhou.

Palavras-chave: Acre - Educação - Reforma educacional - Gestão educacional - Planejamento Estratégico - Política educacional.

## ABSTRACT

ALMEIDA JÚNIOR, Arnóbio Marques de. O planejamento estratégico e a reforma educacional do Acre. Orientador: Prof. Dr. Alberto de Melo e Souza. Rio de Janeiro-RJ: UFRJ, 2003. Dissertação (Mestrado em educação), Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

The main objective of this work is a study of case of wide education reform. The analysis object is the experience accomplished by the General office of Education of Acre between 1999 and 2003, tends as main driver of the process the FEET, Strategic Planning of the General office of Education. The study compares the education indicators of Acre later before the beginning of the reform and five years, counting a balance thoroughly positive, comparing with the averages of Brazil and of the North Area. The study takes as theoretical reference four studios of the recent education reforms: Michael Fullan, Antônio Carlos Xavier, Martin Carnoy and Abtisam Abu-Duhou.

Key words: Acre - Planning - Strategic Administration – Education.

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 01</b> - Percentual de docentes com curso superior em 2001 (MEC/INEP).....	54
<b>Tabela 02</b> - Evolução do número de funcionários na folha de pagamento.....	57
<b>Tabela 03</b> - Carreira do magistério no Estado do Acre (1998).....	76
<b>Tabela 04</b> - Plano de carreira do magistério no Estado do Acre (1999).....	77
<b>Tabela 05</b> - Plano de carreira do magistério no Estado do Acre (2001).....	77

## LISTA DE ORGANOGRAMAS

<b>Organograma 01</b> - Simplificação da Organização da SEE (Acre).....	89
<b>Organograma 02</b> - “Paleta de Cores” da SEE (Acre).....	91

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 01</b> - PES - Plano Estratégico da SEE.....	116
--	-----

## LISTA DE MAPAS

<b>Mapa 01</b> – Estrutura Física do Estado do Acre.....	137
--	-----

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 01</b> - Elementos da governança.....	67
<b>Quadro 02</b> - Oportunidade x Fraqueza.....	68
<b>Quadro 03</b> - Forças x Ameaças.....	69
<b>Quadro 04</b> - Oportunidades x Forças.....	69
<b>Quadro 05</b> - Fraquezas x Ameaças.....	70
<b>Quadro 06</b> - Síntese dos quadros da governança.....	70
<b>Quadro 07</b> - Carreira do Magistério no Estado do Acre .....	75
<b>Quadro 08</b> - Número total de funcionários na folha de pagamento.....	100
<b>Quadro 09</b> - Pesquisa de opinião – medidas acertadas pelo Governo do Acre (1999).....	101
<b>Quadro 10</b> - Pesquisa de opinião – medidas erradas pelo Governo do Acre (1999).....	101
<b>Quadro 11</b> - Crescimento do valor geral da folha de pagamento.....	102
<b>Quadro 12</b> - Evolução do salário médio geral na folha de pagamento (professores, técnicos e apoio).....	103
<b>Quadro 13</b> - Gastos com pessoal x outros gastos.....	104
<b>Quadro 14</b> - Programa de formação continuada (1999-2002) sem intervenção na sala de aula.....	106
<b>Quadro 15</b> - Programa de formação continuada (1999-2002) com intervenção direta na sala de aula.....	106
<b>Quadro 16</b> - Programa de formação inicial dos professores.....	106
<b>Quadro 17</b> – Distribuição dos investimentos 2003.....	117
<b>Quadro 18</b> - Estados com maiores gastos públicos por aluno e média Brasil em 1997 (sem pessoal inativo).....	120
<b>Quadro 19</b> - Crescimento do FPE.....	122
<b>Quadro 20</b> - Salário de professores em PPP (índice de paridade e poder de compra). ..	123
<b>Quadro 21</b> - Distribuição dos recursos da SEE 2003 (fora pessoal).....	125
<b>Quadro 22</b> - Participação do Estado e da União na autonomia das escolas do Acre... ..	127
<b>Quadro 23</b> - Evolução do repasse de recursos para as escolas.....	129
<b>Quadro 24</b> - Equipamento em uso nas escolas estaduais.....	133
<b>Quadro 25</b> - Crescimento percentual de ensino de escolas de Ensino Fundamental atendidas com biblioteca, computadores e quadra de esportes (1999-2003).....	134
<b>Quadro 26</b> - Evolução da matrícula educação básica (1982-2003).....	139

<b>Quadro 27</b> - Matrícula Ensino Fundamental (1ª-4ª série).....	140
<b>Quadro 28</b> - Percentual de crianças de 7 a 14 anos fora da escola - IBGE/PNAD 2003.....	141
<b>Quadro 29</b> - Evolução da matrícula do ensino supletivo.....	142
<b>Quadro 30</b> - Causas da evasão escolar dos alunos da 4ª série das redes municipais e estadual do Acre (1999).....	144
<b>Quadro 31</b> - Taxa de rendimento da rede estadual de Ensino Fundamental - abandono - INEP/MEC 1999-2002.....	147
<b>Quadro 32</b> - Taxa de rendimento escolar antes e depois do Projeto Gestar.....	153
<b>Quadro 33</b> - Comparativos de habilidades dominadas de 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental nas escolas do Gestar.....	153
<b>Quadro 34</b> - Taxa de crescimento da matrícula do Ensino Médio (1999-2002).....	154
<b>Quadro 35</b> - Taxa de rendimentos das redes estaduais de Ensino Fundamental (reprovação) INEP/MEC 1999-2002.....	155
<b>Quadro 36</b> - Curva do desempenho médio do Brasil e linha de tendência no SAEB..	156
<b>Quadro 37</b> - Desempenho da 4ª série Língua Portuguesa – SAEB 1999-2003.....	158
<b>Quadro 38</b> - Desempenho da 4ª série Matemática – SAEB 1999-2003.....	160
<b>Quadro 39</b> - Mudanças de posição dos Estados no SAEB em Matemática na 4ª série entre 2001 e 2003.....	161
<b>Quadro 40</b> - Desempenho 8ª série Língua Portuguesa – SAEB 1999-2003.....	162
<b>Quadro 41</b> - Desempenho 8ª série Matemática – SAEB 1999-2003.....	162
<b>Quadro 42</b> - Média de desempenho em série Língua Portuguesa na 3ª série do Ensino Médio - SAEB 1995/2003.....	164
<b>Quadro 43</b> - Média de desempenho em matemática na 3ª série do ensino médio - SAEB 1995/2003.....	164
<b>Quadro 44</b> - Diferença no SAEB de 2001 para 2003.....	166



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>18</b>
<b>1. DESAFIOS E PROPOSTAS NO ÂMBITO DAS REFORMAS EDUCACIONAIS CONTEMPORÂNEAS.....</b>	<b>24</b>
<b>1.1 Reforma Ampla.....</b>	<b>25</b>
<b>1.1 Planejamento e Reforma.....</b>	<b>35</b>
<b>1.3 Estratégias da Reforma.....</b>	<b>39</b>
<b>1.4 Reforma e Autonomia.....</b>	<b>44</b>
<b>2. O AMBIENTE DA MUDANÇA E SEUS COMPONENTES: GOVERNABILIDADE, RECURSOS DISPONÍVEIS E PROJETOS EM DISPUTA.....</b>	<b>48</b>
<b>3 PES: CAMINHOS E RESULTADOS DE UM PLANO DE REFORMA AMPLA</b>	<b>63</b>
<b>3.1 O contexto institucional.....</b>	<b>67</b>
<b>3.2 A liderança.....</b>	<b>78</b>
<b>3.3 A visão institucional.....</b>	<b>81</b>
<b>3.4 Estrutura.....</b>	<b>85</b>
<b>3.5 As pessoas.....</b>	<b>95</b>
<b>3.6 Programas e Processos.....</b>	<b>111</b>
<b>3.7 Outros Recursos (financeiros e infra-estrutura).....</b>	<b>116</b>
3.7.1 Recursos financeiros.....	118
3.7.2 Infra-estrutura.....	130
<b>4 OS RESULTADOS OBJETIVOS.....</b>	<b>135</b>
<b>4.1 Acesso.....</b>	<b>136</b>
<b>4.2 Permanência.....</b>	<b>143</b>
<b>4.3 Sucesso.....</b>	<b>148</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>167</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>172</b>
<b>ANEXOS</b>	

## INTRODUÇÃO

Muito consenso já se construiu no Brasil sobre os problemas educacionais. A maioria das pesquisas sobre os problemas da educação pública, em qualquer parte do país, normalmente remete a resultados muito semelhantes. Alterando talvez a ordem de prioridades, não faltará baixo salário dos professores, infra-estrutura e equipamentos insuficientes, precariedades na formação dos professores, currículo inadequado, etc. Buscas nos *sites* educacionais resultam em um sem-número de documentos apontando problemas. Raros aqueles que se dedicam ao estudo dos resultados, das novas práticas que superam antigos problemas e muito menos de práticas antigas revigoradas que resolvem novos desafios. Claro que uma “busca” orientada para a produção dos anos 70 e 80 vai encontrar muito mais documentos dedicados aos “problemas” que a produção científica atual. De qualquer modo nossa cultura ainda tem uma triste motivação: contestar.

Contestamos mais que propomos. Ainda é mais difícil chegar a consensos sobre soluções, alternativas ou potencialidades. Se nos conformarmos com o fato de que as soluções definitivas não existem, muito menos em educação, teremos motivos de sobra pra acreditar na educação pública de qualidade. Ricas experiências acontecem em todos os lugares a todo o momento, em nosso país. É necessário celebrar as soluções temporárias para que a esperança na escola pública se mantenha vibrante. Para saborear cada conquista, a observação do feito em si não basta, mesmo que se relacione o feito a um tempo e a um lugar. Muitas vezes mais

vale comemorar processo que o resultado. Precisamos valorizar mais cada passo e comemorar as vitórias parciais. Para isso é necessário construir consensos sobre o imperfeito, porque assumidamente a educação que queremos nunca estará pronta. Mas é possível, e salutar, demonstrar, pesar e medir avanços no mar da subjetividade e até do pessimismo da educação pública brasileira.

Este trabalho acredita nesta possibilidade. Aliás, ele se propõe avaliar os limites e as possibilidades de um processo de reforma educacional ampla, em plena execução na Secretaria de Estado de Educação do Acre, nos últimos cinco anos (1999-2003). Pretende também mostrar alternativas utilizadas para enfrentar problemas concretos, comuns da educação pública brasileira, em um sistema estadual de ensino, com todas as suas condições e contradições presentes. É fato que a realidade nem sempre está de acordo com os sonhos dos que acreditam em uma educação pública para todos e de qualidade, mas, com um pouco de método, os sonhos podem, sim, alterar a realidade. Elementos chaves da gestão pública (projeto, governabilidade e recursos) bem combinados podem alterar a realidade quando e onde menos se espera. A falta de recursos pode ser superada pela qualidade do projeto. A baixa governabilidade pode ser resolvida com um pouco mais de recursos. E assim por diante. Logicamente, muitas combinações não são possíveis, e estes aspectos também foram abordados por este trabalho. Mas, sempre que possível, se buscou avaliar alternativas para superação das *chamadas* (porque nem sempre reais) limitações. O espírito deste trabalho é afirmar que, quando a gestão do sistema público de ensino é movida por uma intencionalidade explícita e bem articulada, as possibilidades de êxito são surpreendentemente maiores do que o cotidiano da administração pública normalmente permite vislumbrar. Demonstrar as possibilidades de superação de limites foi a principal motivação dessa dissertação de mestrado.

Nos últimos cinco anos, precisamente a partir de janeiro de 1999, a política educacional do Estado do Acre passou a ser orientada por um plano de reforma, resultante de

um rico processo de planejamento estratégico. O PES (Plano Estratégico da Secretaria de Estado de Educação do Acre) foi o condutor de significativas mudanças no curso da educação pública no Acre.

Com a implementação desse Plano, provou-se que o dinheiro, antes escasso e insuficiente, poderia ser suficiente se gerido de forma correta e transparente; investiu-se em qualificação profissional; estabeleceram-se prioridades reais voltadas para o acesso, permanência e o sucesso do aluno na escola; constituiu-se um padrão arquitetônico com modelos específicos para as escolas urbanas, rurais e indígenas e instituiu-se um plano de carreiras com o maior piso salarial do país para professores de nível superior, com progressão assegurada a cada três anos, além de garantir para todos os professores com formação média o acesso ao ensino superior.

A combinação de todos estes esforços assegurou as condições básicas para a melhoria da qualidade do ensino. Basta observar as publicações estatísticas do INEP (2004) no período:

- O índice de aprovação no Ensino Fundamental subiu de 62% para 71%;
- A evasão no Ensino Fundamental caiu de 18% para 10%;
- A distorção entre idade e série caiu de 71% para 65% no Ensino Fundamental e de 59% para 46% no Ensino Médio;
- O número de funcionários diminuiu de 15.996 para 15.249, com aumento de alunos e maior investimento na folha de pagamento, aumentando a proporção de alunos/funcionários de 9 para 11, enquanto os investimentos anuais com a folha de pagamento saltaram de 82,6 milhões para 144,9 milhões, significando substancial melhoria de salários.
- 100% da rede de escolas foi recuperada com um padrão de qualidade estabelecido pelo sistema; e

- O número de equipamentos em uso nas escolas aumentou em 60%.

O mais significativo de todos os resultados foi o avanço registrado na qualidade do ensino, após avaliados os números do rendimento escolar apresentado pelo SAEB/MEC 2003, quando o Acre, situado sempre entre as últimas colocações pelo exame, conseguiu superar as médias regionais do Norte e Nordeste, aproximando-se da média nacional (MEC/INEP, 2004).

Fundamentalmente, de posse destes resultados, este trabalho voltou-se para responder à seguinte questão: Será que uma reforma educacional é capaz de alterar significativamente a realidade educacional de um sistema público de ensino (baixos indicadores, precárias condições de funcionamento, clima marcado pelo pessimismo, etc.) para uma realidade outra (da construção constante pela qualidade com aferição de resultados concretos de melhoria)? Ou: a intencionalidade sistematicamente construída e explicitamente pactuada, através de um plano estratégico, pode ser condutor de uma reforma educacional ampla que envolva uma rede de ensino?

Este trabalho tenta responder a esta questão através de um estudo de caso, tomando como tema a reforma educacional no Acre durante o período de 1999-2003, que foi (e ainda está sendo) pautada por um planejamento estratégico. O estudo teve por objetivo mostrar o caminho percorrido pela equipe gestora da SEE-Acre no período e comparar a situação anterior e posterior à execução do planejamento estratégico.

A educação pública no Brasil tem jeito, mesmo quando as condições são visivelmente desfavoráveis. O resultado deste trabalho procurou demonstrar que é possível fazer muito com pouco, inclusive com um dos recursos mais escassos, que é o tempo. O que são cinco anos na gestão educacional? A análise do caso acreano permite, pelo menos, compartilhar dois aspectos fundamentais da experiência: i) como o Plano Estratégico contribuiu para aumentar a resolutividade dos principais problemas da rede de ensino do Estado; e ii) em que medida o

planejamento estratégico, ao permitir uma abordagem sistêmica dos problemas, otimizou a resolução dos problemas em custo, tempo e qualidade.

O caminho metodológico que melhor respondeu às necessidades deste trabalho foi, prioritariamente, o estudo de documentos, logicamente apoiado pelo referencial adotado por esta pesquisa. O trabalho seguiu algumas etapas: i) estudo do debate teórico a respeito do tema; ii) estudo de relatórios e outros documentos contendo informações sobre as condições da rede de ensino no período imediatamente anterior ao planejamento estratégico; iii) levantamento de documentos comprobatórios dos resultados alcançados no período entre 1998 e 2003, especialmente gerados pelo INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais); iv) estudo comparativo, nos aspectos quantitativos e qualitativos, entre as condições anteriores e posteriores à execução do Plano; e v) análise do grau de influência do planejamento estratégico, como instrumento de gestão, para o alcance dos resultados, tomando como base o referencial teórico utilizado pelo trabalho de pesquisa.

Também foram utilizadas as publicações oficiais dos órgãos do Estado e do Governo Federal, incluindo instituições educacionais, a Secretaria da Fazenda do Acre e o Tesouro Nacional. Como alguns documentos se apresentaram insuficientes para explicitar a intensidade das mudanças e, especialmente, o “clima” do ambiente estudado, as informações foram complementadas com entrevistas semi-estruturadas com dirigentes sindicais, professores, diretores de escolas e técnicos da Secretaria de Estado de Educação. O critério da escolha dos entrevistados foi o reconhecimento público pelo envolvimento com o tema e alto grau de representatividade nos segmentos de que fazem parte.

Com o título “O planejamento estratégico e a reforma educacional do Acre”, este trabalho está organizado em quatro capítulos. O primeiro apresenta os principais desafios na gestão das reformas dos sistemas educacionais na opinião de destacados autores. Dedicase a um breve panorama sobre as tendências que dividem o meio acadêmico e aqueles que têm,

especialmente, a responsabilidade de liderar o processo de melhoria da qualidade da educação pública – os gestores dos sistemas de ensino. O segundo capítulo apresenta o ambiente do estudo, caracteriza o Acre no tempo e no espaço e as dificuldades históricas e socioculturais para um projeto de mudança educacional. O terceiro apresenta os caminhos percorridos para qualificar a gestão, tendo o planejamento estratégico como elemento principal e dimensiona a qualidade. O quarto e último capítulo tem a responsabilidade de apresentar os resultados alcançados pela reforma.

## 1 DESAFIOS E PROPOSTAS NO ÂMBITO DAS REFORMAS EDUCACIONAIS CONTEMPORÂNEAS

Este capítulo cumpre a missão de fazer uma breve apresentação de idéias que, de um modo geral, estão presentes nos processos atuais de reforma dos sistemas de ensino. Mesmo não sendo o objetivo central deste trabalho o debate teórico-conceitual que envolve o tema, já que o objeto de estudo é a avaliação de uma experiência concreta, não seria possível abordar o assunto sem introduzir parte do pensamento que influencia o ambiente de mudanças educacionais e interfere na decisão dos gestores dos sistemas educacionais. Quando se trata de mudanças na educação, o assunto pode ganhar contornos demasiadamente subjetivos. Como as mudanças estudadas no caso do Acre são contemporâneas, praticamente sem um distanciamento histórico, e com proporções amplas, do ponto de vista quantitativo e qualitativo, o amparo teórico em quatro estudiosos da educação foi imprescindível.

Para o começo deste capítulo, buscou-se a elucidação de aspectos fundamentais do tema em Michael Fullan, do Ontário Institute for Studies in Education, da Universidade de Toronto. A dimensão do objeto deste estudo dedicado à construção de conhecimento a partir da experiência de reforma em uma *rede estadual* de ensino, atualmente com mais de 200 mil alunos, fez com que a presença de Fullan fosse obrigatória, já que ele desenvolveu e trabalha com o conceito de *reforma ampla*. Qual seja: aquela que diz respeito a um sistema inteiro, em todas as suas dimensões. O segundo pesquisador convocado foi Antônio Carlos da Ressurreição Xavier, pesquisador do IPEA, dedicado ao *fazer-acontecer* da educação no



Brasil. Foi um dos idealizadores do Projeto Fundescola e responsável pela construção do planejamento estratégico do Acre, assim como de vários outros Estados e Capitais importantes do país. Em seguida, Martin Carnoy traz luzes ao contexto da reforma. A globalização é seu tema, abordando o impacto da mundialização nas estratégias da reforma. Finalizando, Ibtisam Abu-Duhou trata de um aspecto obrigatório em qualquer debate sobre a reforma educacional: a autonomia da gestão, aspecto que, por sua importância, muitas vezes é confundido com a própria reforma.

### **1.1 Reforma ampla**

Em uma publicação intitulada “A retomada da reforma ampla”, Fullan (1999) faz um balanço das reformas educacionais amplas em todo o mundo. Segundo ele, a história da educação vive a segunda grande onda por reformas em menos de cem anos. Mas as características atuais são muito distintas das primeiras iniciativas, especialmente vivenciadas pelos EUA, que Fullan chamou de “era da doação”.

Para Fullan (1999), o filósofo John Dewey (1859-1952) foi um dos primeiros a motivar mudanças na pedagogia acreditando na transformação das escolas em larga escala. Dewey e aqueles que o sucederam, no final dos anos 50 e por toda a década de 60, acreditavam que as boas idéias eram suficientes para se propagar naturalmente, mudando a cultura escolar e a prática na sala de aula. Este foi o espírito da grande reforma curricular, realizada nos Estados Unidos da América naquele período. A conceituação de “era da doação”, de Fullan, vem da imagem que esta experiência suscita, até hoje, nos meios acadêmicos: as escolas inundadas por uma avalanche de idéias e vultosos investimentos.

Fullan (2000) buscou em Elmore (1996) as principais causas daquele fracasso. Segundo ele, esses modelos não deram conta de perceber:

1. o complexo processo das decisões locais a respeito de currículos;
2. as relações políticas e comerciais (corporativismo e fisiologismo) envolvendo o livro didático;
3. o fraco incentivo ao professor para a mudança de rotina e o alto custo para realizar transformações duradouras, de grande escala e de natureza fundamental na forma em que o conhecimento é construído em sala de aula.

A pressão e incentivo à inovação também levaram muitas escolas despreparadas a adotar reformas de forma superficial. Alteravam a linguagem sem realizar a mudança da prática de ensino. Outro fator que mobilizou as reformas do mundo ocidental foi o movimento dos direitos civis. Acreditou-se largamente, na época, que o sistema educacional era o principal veículo para corrigir as desigualdades. Este fator aumentou o grau de dificuldade para viabilizar a reforma, que se viu obrigada a romper com as estruturas de poder para enfrentar os preconceitos. Agora vivenciamos outro momento. Se o contexto em que vivemos não é mais marcado pelo charme daquele período, pelo menos não predomina um plano de reforma embasado em ingênuas motivações.

Os motivos mais urgentes para levar a cabo a reforma já são bem conhecidos. A sociedade global é cada vez mais complexa e requer cidadãos instruídos que tenham capacidade de aprendizagem contínua (o trabalhador do conhecimento, de Drucker (1999)) e que consigam trabalhar com a diversidade, de forma local ou internacional (FULLAN, 1999, p. 5).

Esta complexidade e esta dinâmica do mundo contemporâneo são os motores que impulsionam os governos para a realização de suas reformas, como se pode ver no artigo *Gestión Escolar: un estado del arte de la literatura* (ALVARIÑO et al., 2000):

O contexto das transformações das últimas décadas, os processos de globalização, a transformação da economia mediante processos intensivos em conhecimento, o surgimento da sociedade da informação, as novas questões associadas à governabilidade e à cidadania, e a potenciação de modelos de desenvolvimento baseados na competitividade internacional e as capacidades nacionais de crescimento, são fatores que condicionaram o novo cenário da educação e as novas demandas por qualidade, eficiência e equidade do sistema educativo.

Como se pode observar, não há quase nenhum ponto de contato entre o contexto atual e o vivido pelo fracasso das primeiras reformas. O que restou foi uma comunidade de pesquisadores e de gestores mais cautelosos. Com a experiência adquirida com os erros do passado, passaram a adotar “uma abordagem bem mais pragmática e menos doutrinária” (FULLAN, 1999,). Quanto a estes aspectos, a comunidade acadêmica não se divide em avaliações discordantes. Mas os estudiosos também chegaram a um acordo sobre outro aspecto, bem menos positivo: a avaliação pessimista quanto aos resultados colhidos até aqui pelas reformas amplas em curso. Os estudos demonstram que poucos governos atingiram os seus objetivos.

Podemos apresentar uma diversidade de exemplos de como a prática educacional poderia ser diferente; contudo, temos pouco ou nenhum exemplo de grandes contingentes de professores engajados nessas práticas, em instituições de grande porte projetadas para prestar educação a uma maioria de crianças (ELMORE apud FULLAN, 1999, p. 9).

A unanimidade só deixa de existir quando o assunto é sobre as causas do fracasso. Para a maioria falta, realismo (i) na fixação dos objetivos, (ii) na avaliação das capacidades administrativas e (iii) na estimativa dos recursos disponíveis. Para um grupo menor, o tema é muito mais complexo do que normalmente se imagina, extrapolando um receituário quantitativo. Envolve também, com peso significativo, a dinâmica da cultura interna do ambiente escolar e sua relação com os órgãos centrais.

A crença nas possibilidades de sucesso de uma reforma ampla, mesmo que amparada por um planejamento estratégico (como veremos mais adiante com Xavier, e no fundamento da experiência acreana) não encontra muito otimismo por parte de Fullan (1999, p. 6), que considera as mudanças amplas em um sistema de ensino, no mínimo, um megadesafio.

Efetuar mudanças num distrito escolar não significa necessariamente alcançar uma escala ‘muito’ ampla (ao passo que efetuar mudanças em muitos distritos o seria), mas já é difícil o suficiente e o exercício fornece lições valiosas aos que desejam avançar além da abordagem de um distrito de cada vez.

Assim, os exemplos utilizados por Fullan de reforma educacional, em suas reflexões, não ultrapassam a dimensão física de um distrito norte-americano, as estratégias de reforma também procuram limitar a abrangência estratégica da intervenção. É o caso do Distrito de Nova Iorque, com 48 escolas, apresentado por Fullan (1999, p. 7), baseado em estudos de Elmore e Burney. O resultado do estudo conclui que a reforma se limitou a um conjunto de sete “princípios organizacionais”:

1. Diz respeito ao ensino e apenas ao ensino ;
2. A melhoria do ensino é um processo longo de múltiplas etapas, envolvendo consciência, planejamento e reflexão;

3. O conhecimento especializado compartilhado é a força motriz que impulsiona a transformação do ensino;
4. O enfoque é sobre o aprimoramento do sistema como um todo;
5. Boas idéias surgem de pessoas talentosas trabalhando em conjunto;
6. Estabeleça expectativas claras e então descentraliza;
7. O colegiado, o interesse e o respeito.

Estas estratégias também permitem vislumbrar outro aspecto agregado ao sucesso das reformas educacionais, que é uma necessária *delicadeza* na condução do processo. Não é incomum uma grosseira confusão entre inovação e modismo quando se trata de gestão educacional. Muitos gestores tomam a iniciativa de transplantar modelos de diferentes contextos para “seus” sistemas de ensino. Normalmente isto acontece em projetos com os apelos modernizantes, que causam grande impacto na opinião pública e que possam ser operados e divulgados com a rapidez do calendário político. São os projetos que, independentemente das características do ambiente e dos quereres e capacidades dos atores locais, são “implantados” nas freqüentes reformas educacionais. Mas uma reforma educacional efetiva segue um caminho muito menos fácil, retilíneo ou previsível. Daí a expressão delicadeza, para dar conta do trato com a complexidade que envolve uma reforma ampla. A reforma só pode se efetivar como fruto de uma negociação e de uma construção enraizada na cultura (mesmo quando, no princípio, implique ruptura, como ocorreu com a experiência do Acre, a ser vista mais adiante). Este ponto de vista é reforçado por Fullan (1999, p. 7), aprofundando os estudos de Elmore e Burney (1998), que enumeram cinco recomendações emergentes nos processos de reforma:

1. A introdução de mudanças no ensino em etapas gradativas, organizadas principalmente em torno de conteúdos;
2. A intencional indistinção entre a gestão do sistema e as atividades de desenvolvimento profissional dos educadores;
3. O equilíbrio complexo e evolutivo entre a autoridade central e a autoridade local da escola;
4. Sem apologia, o exercício de controle em áreas cruciais para o sistema, a saber: recrutamento, seleção, treinamento e retenção de pessoal;
5. Continuidade de enfoque.

Outro aspecto identificado por Fullan (1999) é a capacidade dos gestores das reformas para manusearem dados e “fatiar” os problemas. Isto demonstra mais uma característica relevante para a realização de reformas bem sucedidas: a necessidade de um determinado grau de profissionalismo na gestão da própria reforma. Apresentando os resultados positivos de uma reforma dedicada à melhoria da leitura e da matemática, Fullan (1999, p. 8) diz: “o distrito é movido por dados, e a isto se agregam interação focalizada e fortalecimento de capacidade entre pessoas e grupos, assim como reconhecimento das características de cada local”.

A gestão da reforma deve ser capaz de fazer estudos pormenorizados. Os problemas não serão resolvidos enquanto as escolas forem tratadas como escolas genericamente. Elas precisam ter nomes e sobrenomes para que se possa conhecer a variabilidade entre elas, mesmo fazendo parte de um mesmo sistema, e mesmo fazendo parte, muitas vezes, de comunidades com características socioculturais semelhantes. As escolas têm culturas diferentes e, em grande medida, pesa o papel desempenhado (numa longa e variada escala de estilos e posturas) do diretor da escola. O “grau de imparidade”, como chama Fullan (1999, p.

8), orienta o equilíbrio entre ações universais e ações focadas, que pode ser visto no caso do Acre (capítulo 3) com a realização de avaliação de rendimento escolar universal, no lugar da amostragem, com o objetivo de apresentação dos resultados por escola com orientação e modelagem de projetos específicos.

Resumindo em cinco princípios, de Elmore e Burney (apud FULLAN, 1999, p. ?):

1. Diretores são atores-chave;
2. Cada escola apresenta uma série ímpar de características;
3. O aprimoramento contínuo do ensino consiste em um processo bilateral de negociação entre administradores do sistema e diretores de escolas;
4. O trabalho comum entre diretores e professores de diversas escolas é fonte de importantes normas acerca do aprimoramento do sistema como um todo;
5. O aprimoramento do ensino é, primordialmente, uma questão da profundidade e da qualidade do trabalho do aluno.

Longe de querer simplificar o tema, Fullan (1999) aborda o aspecto da cultura e suas implicações. Para ele, o difícil não é iniciar, ou até mesmo concluir um processo de reforma, mas garantir a sua sustentabilidade. Após dez anos acompanhando o desenvolvimento da experiência de Nova Iorque, a questão que se colocava era a possibilidade ou não da continuidade, especialmente porque a estratégia se torna cada vez mais complexa. Ou: Será que a cultura está suficientemente desenvolvida e consolidada para perdurar, mesmo no caso de mudança de administrador? Fullan (1999) atribui papel fundamental a uma espécie de “jogo” dedicado a impregnar os valores da mudança. Lembra o melhor posicionamento dos principais agentes da mudança e do sentido de pertencer a um determinado ambiente.

Diretores percebem que participam de uma estrutura de hierarquia vertical de valores e oportunidades de aprendizagem, projetada para criar uma cultura comum (ELMORE e BURNEY apud FULLAN, 1999, p. 9).

Não custa lembrar que o objetivo da reforma, em última instância, é aproximar a escola de um papel efetivo no desempenho mais complexo do aluno. Espera-se que a escola tenha vida, sendo flexível e interativa com seu meio, inevitavelmente sempre mutante. A sustentabilidade de um processo inesgotável, como este, depende de uma escola autogerida. Não se trata aqui de uma autonomia pouco inteligente, que busca o absoluto desligamento da escola a um sistema, mas de uma relação, a ser vista mais adiante pela abordagem de Abu-Duhou (2002), que Fullan (1999, p. 9) chamou de “beirando o caos”. Somente numa relação que equilibra a liberdade (onde a escola é um ambiente pleno de criação com autonomia e autoria) e um conjunto de princípios claramente definidos, construídos e pactuados legitimamente, é que a reforma terá sustento. E, assim, a escola dará alimento a um processo indispensável de criação de conhecimento.

Considerando estes aspectos, vale a pena observar as lições abstraídas por Fullan (1999) ao analisar um estudo de Bryk et al. (1998), onde o distrito de Chicago descentralizou quase 100% de suas responsabilidades para 550 escolas da noite para o dia. O exemplo mostra os riscos de ações desta natureza e conclui que muitas das responsabilidades do órgão central são intransferíveis.

Bryk et al. (apud FULLAN, 1999, p. 11) defendem que o sistema, mesmo não mantendo mais programas padrão, funcione como incubadora, e mantenha quatro funções extra-escolares que devem ser desenvolvidas pelo órgão central:

1. A formulação de políticas para apoiar a descentralização;
2. Um enfoque sobre o desenvolvimento de capacidades locais;



3. Um rigoroso compromisso com a responsabilização e prestação de contas [accountability];
4. O estímulo à inovação.

Fullan (1999, p.11-12) observa que as transformações de fora para dentro são necessárias para que “[...] as infra-estruturas de pressão e apoio operem com efetividade”, mas não sem um alto grau de dificuldade. As mudanças culturais de um modelo para outro exigem “um alto grau de sofisticação para equilibrar dilemas de cima-para-baixo e de baixo-para-cima.” Neste aspecto, vale observar algumas sutilezas detectadas pelo estudo de Bryk et al. (apud Fullan,1999, p.11):

A descentralização deve ter como tese que a melhor forma de responsabilização não é o regulamento. Mesmo que eventualmente seja necessária uma intervenção burocrática quando constatados problemas sérios em determinada escola, o objetivo maior é o estabelecimento de uma base de normas profissionais para fortalecer a prática do ensino visando prestar serviços de educação de boa qualidade a todas as crianças, assim como envolver os pais e a comunidade local na consecução dessas mesmas finalidades.

O sucesso de uma reforma, mesmo real, é sempre cercado de fragilidades. Como já foi dito, a sobrevivência no tempo é a maior delas. Admitindo a incapacidade para prever quanto tempo de maturação das mudanças em um sistema de ensino, Fullan (1999) desenvolve um conjunto de recomendações para que as reformas tenham mais consistência no tempo:

1. Aperfeiçoar o contexto do sistema: renovação de políticas, incentivos, normas, remuneração e requisitos gerais do magistério, inclusive a liderança administrativa, assim como um reforço à infra-estrutura externa da reforma. “Nenhuma reforma ampla poderá ocorrer ou ter

continuidade, sem a anuência de um magistério forte, com uma infraestrutura correspondente a isto” (Fullan, 1999, p. 22).

2. Preocupar-se com o estabelecimento de Coerência, para facilitar o Aprimoramento do Ensino e a Aprendizagem do Aluno. “O problema não é a falta de reformas, mas sim, a proliferação de reformas *ad hoc*, sem a devida coordenação entre as inovações e políticas”. Comunidades de aprendizagem no lugar de aprendizagens individuais.
3. Estabelecer diversas Estruturas de Interligação. Compreendem várias agências, escritórios e instituições que desempenham um papel relevante na implementação.
4. Investimento Decrescente/Identificação Crescente. Alocar recursos para aumentar a capacidade de as pessoas fazerem as melhorias identificadas com os projetos e não com os feudos.
5. Investir em materiais de qualidade (ensino e capacitação). Cultivar o sentido de propriedade se mostrou o melhor caminho a ser percorrido. No entanto, para se alcançar a reforma ampla, não se pode depender da capacidade das pessoas de efetuar as mudanças em curto prazo. É preciso impulsionar o processo, através de materiais de ensino e treinamento de boa qualidade (impressos, vídeos e meios eletrônicos). Contudo, os resultados são melhores com o estabelecimento de infra-estrutura de alta interatividade (estruturas de interligação) de pressão e apoio. Por fim, os materiais não precisam ser tratados como prescrição.
6. Integrar pressão e apoio (estabelecer metas/construir capacidades). Funciona melhor quando mecanismos de pressão e apoio são integrados; e não segmentados. Comunidades de aprendizagem. Focalizar serviços de

apoio à escola e recursos disponíveis para cumprir as normas e alcançar as metas, por exemplo.

7. Não mais implementar a agenda de reformas de outros. Antídoto para a constante imposição de cima-para-baixo. À medida que as novas capacidades vêm sendo construídas, as escolas se fortalecem em termos da definição da sua agenda, em consonância com a política governamental. A reforma ampla fica melhor resolvida quando existe interação, mesmo com controvérsias, etc.
8. Trabalhar com sistemas. Parece redundância perante os sete pontos anteriores. Trabalhar com sistemas significa conceituar estratégias, com o sistema inteiro em mente.

## **2. Planejamento e reforma**

A apresentação das idéias de Antônio Carlos Xavier foi direcionada apenas para os aspectos mais relacionados ao planejamento estratégico, já que, havendo muitos pontos de afinidade entre ele e Michael Fullan, a exposição ficaria, desnecessariamente repetitiva. De qualquer modo, vale iniciar reforçando o pensamento de Fullan (1999) com a opinião de Xavier (2003) sobre os motivos recorrentes para o fracasso das reformas. Segundo ele, as reformas amplas (i) raramente são concebidas no contexto de um plano mais abrangente, envolvendo diferentes setores; (ii) apresentam uma relação de projetos que figura num plano de reformas que representa muitas vezes a disponibilidade de financiamento por parte dos organismos financiadores, e não um conjunto coerente que tem por objetivo efetivar uma política educacional sistemática; e (iii) suas propostas costumam ser irrealis, com objetivos

definidos sem uma análise suficiente de fatos, e sim a partir de valores, tradição e ideologia dos governantes. Para Xavier (2003), há uma significativa mudança de enfoque das reformas ao longo dos anos, caracterizando as décadas da seguinte forma:

- Anos 60 – estreita relação dos projetos com as necessidades do desenvolvimento econômico.
- Anos 70 – mudança de ênfase para o social.
- Anos 80 – busca de racionalidade no setor, tendo em vista a escassez de recursos.
- Anos 90 – cobertura, racionalidade, qualidade.
- Anos 00 – eficiência, eficácia, equidade, qualidade.

Uma contribuição de Xavier (2003) para o debate acerca das reformas educacionais amplas é a sua percepção da tendência atual que agrega o planejamento estratégico como uma de suas principais ferramentas. O planejamento estratégico simplifica os processos de gestão dos *sistemas* de ensino em mutação, o de que um planejamento tradicional não daria conta. O plano plurianual clássico é substituído por um conjunto de programas e projetos flexíveis, suscetíveis de se adaptarem às evoluções da conjuntura, sem substituir a definição das políticas educativas.

A afinidade entre planejamento estratégico e os processos de reforma educacionais amplas está no fato de que ambos são vistos por Xavier (2003) como um esforço que tem um propósito claramente definido, sendo liderado e controlado por seus principais gerentes, que freqüentemente recorrem ao conhecimento e experiência de todos os principais responsáveis pelo processo na organização.

Até o final dos anos 50, a maior parte dos processos de planejamento era desestruturada e fragmentada. Mesmo o planejamento formal era restrito a poucas empresas.

Os processos formais de planejamento tornaram-se uma função administrativa difundida apenas nos últimos 30 anos. Mas a dinâmica da realidade contemporânea já escapava ao modelo. A realidade é complexa, e a sua compreensão exige mais que saber onde está o sucesso, mas onde se escondem os verdadeiros problemas que impedem a realização das mudanças estratégicas. Avaliar capacidade e fragilidade, interna e externa, torna-se tarefa obrigatória para estabelecer os objetivos e metas para as áreas-chave onde os resultados pretendidos têm que ser alcançados.

Esta situação de apogeu e queda do planejamento tradicional pôde ser observada na gestão da educação no Brasil. Durante o regime militar, os instrumentos tradicionais de planejamento foram largamente utilizados nas estruturas administrativas dos órgãos gestores da educação. Considerado parte essencial do controle e ordenamento dos sistemas de ensino, o planejamento funcionava como um receituário das decisões emanadas do poder central, seja do Ministério da Educação, seja das secretarias de educação. De um modo geral, a supressão dos canais de participação assegurava a governabilidade aos planos de educação e, mesmo se tratando de uma *governabilidade negativa*, como expressa Toro (1996), os planos de educação de fato orientavam a ação. Pode-se até dizer que o planejamento tradicional contribuiu para dar consistência a muitos sistemas, na medida em que assegurava uma certa coerência interna interligando programas, projetos e ações.

No período de transição do regime militar para governos eleitos pelo voto direto, a abertura democrática logo tornou obsoleto o modelo tradicional de planejamento. Elaborados em gabinetes, não davam conta de uma realidade complexa, muito mais dinâmica e muito mais avessa aos sistemas de controle. Quando produzidos, os planos serviam apenas para cumprir rituais burocráticos dos sistemas de ensino.

Entretanto, os modelos de gestão dos sistemas de ensino que tentaram superar o planejamento tradicional resultaram em experiências pouco produtivas. Em muitos casos, as

secretarias de educação, no período pós-ditadura, resvalaram para ações populistas. Este modelo, predominante nos anos 80, pode ser chamado de *'basista'*, porque, dado o seu caráter demagógico, não extrapolava a reafirmação do senso comum nem a realidade posta. Em suma, incapaz de criticar o que vinha das chamadas "bases" e desprovido de ferramentas operacionais e noção de limite (por grande desconhecimento da máquina pelos novos gestores), o planejamento pretensamente participativo servia apenas para gerar muitas expectativas, mas nem sempre exequíveis.

Durante os anos 90, o modelo de gestão ganhou novos contornos. O aprofundamento da crise fiscal e o endividamento dos Estados realçaram a ineficiência de suas máquinas burocráticas. O ideário de um estado mínimo passou a dominar as reformas administrativas que, numa tendência geral à descentralização e desconcentração dos poderes de decisão, passou a flexibilizar o conceito tradicional de planejamento e, em alguns casos, até mesmo descartar a necessidade de um plano formal. A gestão do poder público começou a se aproximar do pragmatismo da lógica empresarial e se apropriar do planejamento estratégico.

Sinteticamente, Xavier (2001) apresenta como o planejamento estratégico pode colaborar com as reformas educacionais:

- (i) Prevendo auxílios e barreiras: fatores internos e externos podem atrapalhar ou promover a consecução dos fins desejados;
- (ii) Desenvolvendo planos de ação: objetivos e metas são apenas boas intenções, até que os planos de ação sejam traçados;
- (iii) Elaborando orçamento: planos de ação necessitam de recursos claramente definidos;
- (iv) Implementando os planos de reforma: o que foi feito nas etapas anteriores precisa ser implementado; e

- (v) Controlando os planos de ação: o progresso precisa ser medido para se tomar medidas corretivas.

Assim, os órgãos centrais dos sistemas de ensino, responsáveis pelas reformas educacionais amplas, terão maiores possibilidades de sucesso quanto mais distantes estiverem dos modelos enrijecidos da administração pública tradicional. O planejamento estratégico depende de uma gestão estratégica. O modelo de gestão desenvolvido nos anos 90 trouxe consigo a novidade do envolvimento dos gestores da organização na formulação e realização de objetivos estratégicos. Para Xavier (2001), o planejamento estratégico e a gestão estratégica do sistema integram um processo único. O planejamento estratégico torna-se uma atividade contínua em que todos os gestores são encorajados a pensar estrategicamente e a focalizar tanto questões externas, em longo prazo, quanto questões táticas e operacionais, em curto prazo.

### **1.3 Estratégias da reforma**

Martin Carnoy, professor de educação e economia na Universidade de Stanford, traz uma grande contribuição ao debate das reformas educacionais, chamando a atenção dos estudiosos e gestores dos sistemas de ensino sobre as possibilidades e limitações do contexto em que vivemos. Normalmente o tema da mundialização, ou da globalização, vem carregado de ranços fundamentalistas que, de um lado ou de outro, obscurecem os verdadeiros impactos que a economia mundial exerce sobre a educação.

Para os objetivos específicos desta dissertação, Carnoy (2003) tem a oferecer uma avaliação precisa sobre o impacto da mundialização sobre as estratégias de reforma da educação. Para ele, a economia mundial em ebulição influencia sobremaneira nos rumos dos

sistemas de ensino. Sua tese é que a economia mundial desencadeia três tipos de reação nas reformas educacionais: (i) Reformas fundadas na competitividade, que procuram responder positivamente à demanda de qualificações de profissionais nos mercados do trabalho e a uma organização mais eficaz dos sistemas de ensino para dar conta do sucesso escolar e da competência profissional; (ii) Reformas fundadas nos imperativos financeiros, que correspondem às debilidades orçamentárias do setor público e privado, reduzindo os recursos disponíveis ao ensino público e privado; e as (iii) Reformas dedicadas à realização do “importante papel político da educação como fonte de mobilidade e nivelamento sociais podem ser qualificadas de ‘reformas fundadas na equidade’”. Para cada tipo de reforma, Carnoy (2003) desenvolveu um conjunto de categorias, sucintamente apresentadas seguir.

#### **Categorias das reformas fundadas na competitividade:**

- (i) **Descentralização** - Voltada para assegurar maior autonomia da municipalidade, ou da escola, caracteriza-se por modelos que apostam num controle maior por parte das comunidades, dos professores e dos diretores. Um aspecto bastante positivo é que a responsabilização das comunidades pelos resultados acaba por aproximar mais (ou promover uma melhor harmonia entre) métodos pedagógicos e a clientela. Do ponto de vista dos desdobramentos possíveis, é um sistema de escolha das escolas pelos pais, com repercussão nos repasses de recursos, e processos de privatização dos serviços.
- (ii) **Padrões educativos** - Um aparente paradoxo é que este tipo de reforma incide nos países mais descentralizados com centralização e em esforço de reestruturação da escola. Mas é compreensível. Anteriormente já foi dito sobre o equilíbrio necessário entre a autonomia e a manutenção de uma cultura e uma política comum. A definição de padrões educativos segue esta linha de retomada



da coerência do sistema, muitas vezes abalada por uma descentralização apressada. As reformas fundamentadas na competitividade marcada pela categoria dos padrões educativos buscam elevar os referenciais de qualidade tentando criar uma demanda da comunidade por eles. Em alguns países e Estados do Brasil, resultados de testes são publicados, escola por escola, ou comunicam diretamente às escolas envolvidas em comparação com outras escolas com o mesmo patamar socioeconômico.

- (iii) **Gestão racionalizada dos recursos** - Este componente se dedica a aumentar o rendimento escolar por dois caminhos: injeção de novos meios de alto rendimento e baixo custo (livros didáticos, melhor uso dos meios de comunicação, p.ex.); e racionalização da gestão e da alocação dos recursos existentes. Várias medidas desta natureza foram adotadas, com sucesso, no Acre, e estão relatadas no capítulo 3. Mas são muitos os exemplos, mundo afora, de obras que relatam experiências do tipo “escola eficaz”, onde o sistema de ensino incentiva a escola a desenvolver o esforço e a inovação pedagógicos e, ao mesmo tempo, propõe métodos de ensino eficazes. O objetivo é sempre elevar a taxa de sucesso com recursos equivalentes, ou próximos, aos estabelecimentos com baixo rendimento. Variantes deste componente apóiam-se na tese de que escolas privadas conseguem obter os mesmos resultados com os mesmos recursos (ou menos). Uma prática também comum é a orientação dos gastos maiores para as séries menores, e gastos menores para as séries mais elevadas, com especial corte de gastos no ensino superior. Esta decisão é orientada pela chamada “taxa social de rentabilidade”.
- (iv) **Aprimoramento da seleção e formação dos professores** - Fazendo referência a este componente, o Relatório da Organização para Cooperação e

Desenvolvimento Econômico - OCDE (apud CARNOY, 2003, p. 60) assim se refere:

Aprimorar a qualidade da educação tornou-se uma verdadeira prioridade e, neste aspecto, o papel dos professores é primordial [...] É por eles e através deles que a reforma pode ser bem-sucedida.

Há, portanto, uma prioridade ao aprimoramento da formação inicial do professor, mas também maior rigor nos processos seletivos, na formação prévia ao emprego e na formação continuada. A novidade deste componente, mais raramente identificável, está nos elementos mais complexos da chamada atratividade profissional, não só o salário (aqui levado em consideração), mas o sutil julgamento que a sociedade faz a respeito do seu papel e desenvolvimento profissional. Também são valorizados os aspectos que denotam o grau de profissionalismo que lhe é concebido pela burocracia da educação.

#### **Categorias das reformas fundadas nos imperativos financeiros:**

- (i) **Transferência do financiamento dos níveis superiores aos inferiores** - Esta categoria tem como característica realizar gastos maiores com as séries iniciais da educação básica que com os níveis superiores. Esta política baseia-se nos estudos de gastos com ensino, que apontam alto custo dos cursos universitários, agravados por avaliações sobre a baixa eficácia das universidades públicas, com recursos direcionados para áreas dissociadas do ensino e da pesquisa, salas subutilizadas, etc. Além do mais, as subvenções a famílias com relativo poder aquisitivo com filhos no curso superior, diminuem

as possibilidades de acesso e melhoria na educação básica, onde estão os filhos de famílias de menor poder aquisitivo.

- (ii) **Privatização do ensino secundário e superior** - As evidentes limitações orçamentárias de muitos países simplesmente impossibilitam a continuidade do financiamento das modalidades de ensino médio e superior, considerando o aumento progressivo da demanda. Em muitos casos, a alternativa é a busca de contribuição nas famílias. Alega-se sempre que, quanto maior o nível de estudo, maior o grau de sacrifício de toda a sociedade para manter os estratos mais privilegiados.
- (iii) **Redução do custo aluno** - Uma das medidas mais freqüentes para a redução de gastos é o aumento do número de alunos por turma. Estudo do Banco Mundial (1995) auxilia iniciativas desta natureza, afirmando que entre 20 e 45 alunos não há diferença no rendimento escolar. A média de alunos por turma dos países desenvolvidos e em desenvolvimento é bem inferior a 45 alunos. No Acre, como será visto mais adiante, esta proporção era uma das mais baixas do país antes do processo de reforma. Reduzir a demanda por professores para investir em outros recursos educacionais de alto rendimento e baixo custo, como capacitação do corpo docente, é uma forte justificativa para a realização de medidas como esta.

### **Componentes das reformas fundadas na equidade**

O que fundamenta as reformas alicerçadas na equidade é a incessante busca no sentido de equiparar as possibilidades econômicas para as famílias mais pobres. Na maioria dos

países, a escolaridade é fator primordial de melhoria dos salários e status. Entretanto o processo de mundialização pressiona o recuo destas reformas. Alguns teóricos alegam que o custo destas medidas causa prejuízo ao desenvolvimento econômico por retardar o desenvolvimento dos melhores alunos. Por outro lado, há os que argumentam que os investimentos em equidade garantem rendimento potencial superior. Aqui também ocorre a mesma lógica descrita anteriormente, da transferência de fundos educacionais de níveis superiores para níveis inferiores.

Carnoy (2003, p. 66) conclui o estudo reforçando os argumentos favoráveis às reformas fundadas nos princípios da equidade em países em desenvolvimento:

Algumas dessas reformas são fundadas em imperativos financeiros, mas muitas incidem sobre o aprimoramento da formação dos professores, o tempo passado em sala de aula, os equipamentos escolares proporcionados às crianças mais desfavorecidas, do ponto de vista econômico, e a melhoria dos programas escolares.

Alguns investimentos focalizados, como mulheres e população rural, têm reflexos comprovados no desenvolvimento econômico e nas mutações sociais. Atenção especial para as mulheres repercute fortemente no planejamento familiar. Carnoy (2003) lembra que, conforme dados da UNESCO, a elevada taxa de fecundidade e a baixa expectativa de vida ao nascer estão associadas a uma forte taxa de analfabetismo das mulheres.

#### **1.4 Reforma e autonomia**

Finalizando este capítulo dedicado às idéias (e, de certa forma, aos ideais) da reforma, Abu-Duhou (2002, p. 147), professor da Universidade de Melbourne, na Austrália, agrega ao

conjunto do debate até aqui apresentado o conceito de Gestão Autônoma das Escolas (GAE), tão fortemente propagado pelo mundo, que chega a confundir-se com a idéia da própria reforma:

As atividades de gestão escolar são determinadas em função das características e das necessidades de cada estabelecimento e, em conseqüência disso, seus membros (conselho administrativo, inspetores, dirigentes de estabelecimentos, professores, pais, alunos etc.) tornam-se muito mais autônomos e responsáveis pelo uso que fazem de seus recursos, seja para resolver os problemas, seja para levar a bom termo as atividades escolares propícias a um desenvolvimento da escola numa perspectiva mais ampla.

O professor Abu-Duhou (2002), em uma de suas últimas publicações *‘Uma gestão mais autônoma das escolas’*, começa citando Naisbitt (1982) e uma das dez “megatendências” do século XXI: a descentralização, ou a gestão autônoma. Em seu vasto argumento sobre as razões que levam os sistemas de ensino a solicitarem, cada vez mais, que suas escolas sejam capazes de se autogovernar, está a noção (aparentemente redundante) de “participação coletiva”, surgida nos anos 80. Este foi um período marcado por um conjunto de projetos inovadores, que promoveram a reforma. Alguns tratavam da relação entre corpo docente e os responsáveis pedagógicos da escola, da criação dos primeiros conselhos escolares e das iniciativas de capacitação promovida na e da própria escola. Muitos estudiosos, no entanto, questionam o fato de que nem sempre a descentralização do poder resultou em bom uso por parte dos dirigentes da escola, e que, muito menos, teriam revertido em melhoria da qualidade do ensino. Sugerem que o bom uso do poder pressupõe sua repartição entre os beneficiários da escola e seus dirigentes.

Na opinião de Abu-Duhou (2002), os anos 90 serviram para reparar possíveis excessos da descentralização promovida na década passada. Os governos assumiram a liderança da

reforma para assegurar maior poder de decisão nos domínios políticos e em conformidade com as diretrizes nacionais. Nesse processo, a gestão autônoma das escolas institucionalizou-se, tornando-se o cerne das reformas em muitos países, sendo instituída nas estruturas administrativas de seus ministérios. Em cada lugar a gestão autônoma das escolas ganhou uma terminologia diferente: Gestão Local de Escolas, na Inglaterra; Escolas do Amanhã, na Nova Zelândia; Administração Escolar Autônoma, em alguns distritos dos EUA, e assim por diante. Além de nomes diferentes, o significado da GAE também sofria algumas alterações. Em alguns lugares, era um meio para reduzir a carga de trabalho e congestionamento das vias administrativas. Em outros, era uma forma de reagir a demandas da população e aumentar a quantidade de serviços ofertados. E, com frequência, meio para tratar a igualdade, segundo um modelo de financiamento focado.

Atualmente a GAE é sinônimo de eficiência e eficácia do sistema educativo, mas, segundo Abu-Duhou (2002) os resultados dependem de uma forte liderança no âmbito da escola e a participação comunitária e familiar no rendimento escolar. Por este motivo, o principal problema para os Ministérios de Educação é encontrar um equilíbrio entre diversidade, flexibilidade e controle local. Ou seja: “como garantir resultados de nível bom e igual, sem ter que exercer um controle fortemente centralizado” (ABU-DUHOU, 2002, p. 23). A preocupação central está em assegurar que: (i) o ensino seja corretamente dado através de todo o país; e (ii) a qualidade deste ensino seja relativamente igual (equitativa), não importando as possíveis barreiras geográficas, sócio-econômicas e étnicas da sociedade. A conclusão é que, além do financiamento, o estilo da liderança é outro aspecto que determina a eficácia e influencia a equidade.

Uma excepcional liderança do centro decisório será necessária para convencer os dirigentes de estabelecimento e seu corpo administrativo a aceitar conselhos, apoios, cooperação e financiamento adequado no lugar de

uma autoridade fantoche e de meios reduzidos. Se a destinação de recursos no âmbito do sistema garante a equidade do sistema, a liderança no âmbito do centro decisório e da escola é um fato essencial para o sucesso da descentralização (ABU-DUHOU, 2002, p. 24).

Para o Banco Mundial, segundo Abu-Duhou (2002), o verdadeiro impacto da gestão autônoma das escolas ainda não é conclusivo. Na visão do Banco os mesmos elementos que tornam a autonomia uma política pública atrativa são os mesmos que dificultam a sua efetiva realização devido ao seu alto grau de complexidade. Evidentemente, as incertezas predominam nesse rico cenário, que somente agora vem ganhando mais atenção dos pesquisadores da gestão dos sistemas.

## **2 O AMBIENTE DA MUDANÇA E SEUS COMPONENTES: GOVERNABILIDADE, RECURSOS DISPONÍVEIS E PROJETOS EM DISPUTA**

Efetivar um modelo de gestão pública eficaz depende, e muito, do bom propósito do grupo dirigente. Mas isto não é suficiente. Matus (1994) resume em três os componentes fundamentais para o sucesso de um governo: i) a qualidade do projeto; ii) as condições materiais para concretizar o projeto; e iii) a governabilidade dos dirigentes sobre a execução do projeto. Este último envolve a qualidade do grupo gestor e, especialmente, o ambiente político e cultural onde o projeto está inserido. Tudo isso, porém, vinculado a um tempo e a uma *atmosfera*, com sutilezas que normalmente escapam ao modo como a ciência normalmente contabiliza, pesa e mede seu objeto de estudo.

Este capítulo pretende fazer uma breve apresentação dos três componentes de Matus contextualizados na ação da Secretaria de Educação do Acre e compor uma visão panorâmica do projeto desencadeado entre 1999 e 2003 (e ainda em curso). Serve para avaliar melhor os principais elementos que influenciaram os resultados alcançados.

No Acre, um conjunto de elementos atípicos da formação história do Estado contribuiu para a configuração de um complexo cenário institucional. De um lado, negativamente marcado pela forte presença do clientelismo, resquício dos padrões seringalistas e dos superpoderosos governadores, nomeados pelo Governo Federal. De outro, a luta pela afirmação de uma cultura renovada, com forte identidade socioambiental, nascida da rica história de luta dos povos da floresta, herdeiros de um povo que, depois de lutar para



ser brasileiro, teve que continuar lutando para conquistar o direito à autonomia. Estes fatores, presentes na lógica e na mecânica de funcionamento das instituições do Estado, e por exercerem forte influência na capacidade de governar dos gestores públicos no Acre, serão sucintamente relatados a seguir para melhor compreensão do quadro encontrado em janeiro de 1999 e seus desdobramentos.

Até o início do século XX, o território onde está situado o Acre pertencia à Bolívia. No final do século XIX, por volta de 1877, milhares de nordestinos dividiram a ocupação do território com diversos povos indígenas que já habitavam a parte mais ocidental da floresta amazônica. Em sua grande maioria formada por cearenses, foragidos da seca, a força de colonização teve como motivação a exploração dos seringais nativos. Em 1899, o Governo Boliviano começou a recolher impostos e fundou a vila de Puerto Alonso na tentativa de assegurar o domínio da área. Entretanto, os brasileiros enfrentaram as autoridades bolivianas e, por não terem apoio das autoridades brasileiras, criaram um território independente, chamado Estado Independente do Acre. Posteriormente, o Governo Brasileiro dissolveu o Estado Independente e reconheceu oficialmente o direito da Bolívia sobre o território em disputa. Os seringalistas e seringueiros revoltados iniciaram uma luta armada, conhecida como Revolução Acreana, que resultou na derrota final do exército boliviano. Os rebeldes, então, liderados por Plácido de Castro, criaram pela segunda vez o Estado Independente do Acre e exigiram a anexação do território ao Brasil.

Com a contribuição de Euclides da Cunha, que chamou a atenção da opinião pública nacional para a situação do conflito, e a ação diplomática do Barão do Rio Branco, a situação foi resolvida com a assinatura do Tratado de Petrópolis, em 17 de novembro de 1903. O Brasil recebeu a posse definitiva das terras do Acre em troca de uma pequena área no Mato Grosso, do pagamento de 2 milhões de libras esterlinas e do compromisso de construir a estrada de ferro Madeira-Mamoré.

Anexado ao Brasil, o Acre passou por várias e complicadas feições administrativas. Primeiro, no lugar de se tornar um Estado, foi transformado em uma figura jurídica nova, criada na Constituição Federal para acomodar a região conquistada, chamada de Território Federal. Depois, como Território, foi subdividido em três departamentos: Alto Acre, Alto Purus e Alto Juruá, este último desmembrado em 1912 para formar o Alto Tarauacá. Em 1920 foi unificado e somente em 1934 teve direito a eleger seus representantes para o Congresso Nacional. Mas permaneceu como Território até 1962, depois de uma acirrada luta pela criação do Estado, liderada pelo movimento dos autonomistas, que queriam ter o direito de eleger seus governantes, no lugar de interventores nomeados pelo Poder Central, e de instituir um parlamento estadual.

A sonhada autonomia durou muito pouco. O primeiro Governador eleito foi deposto dois anos depois pelo golpe de 64, que transformou o Acre inteiro em Área de Segurança Nacional. Iniciou-se assim um novo período de governadores nomeados pela União, que durou até 15 de março 1983, com a posse do segundo governador eleito do Estado do Acre.

Assim, em pouco mais de 100 anos, o Acre viveu uma conturbada formação histórica, influenciando sobremaneira na sua frágil constituição administrativa e na feição de uma sociedade sufocada pela presença de governantes abonados de poderes extremos. Em decorrência desta situação, a formação histórica do Acre criou um ambiente propício para uma cultura de instabilidade institucional, ditada pelo humor de dirigentes poderosos. Para se ter uma idéia deste cenário, entre 1963 e 1983, ou seja, no período de apenas 20 anos, o Acre teve 19 secretários de educação (MARQUES, 2000). Ao lado da conturbada vida política e administrativa o Estado viveu, e ainda vive, uma prolongada crise econômica. Mesmo nos períodos áureos da produção gumífera (antes do domínio do mercado consumidor pela Malásia e no curto período da Segunda Guerra), o Acre nunca viu a prosperidade. Nem mesmo em 1910, quando a borracha era o segundo produto de exportação do país

representando quase as mesmas divisas do café, pois os ganhos da empresa extrativista ficavam na Europa e nas casas aviadoras de Manaus e Belém.

Em função destes dois fatores (o desgoverno e a constante crise econômica) o Acre foi se tornando uma espécie de “grande repartição pública”, já que o poder público se tornou um meio de sobrevivência da população nos núcleos urbanos que se formavam e um espaço fértil para o clientelismo político dos detentores do poder. A desordem administrativa pode muito bem ser observada no quadro de lotação de professores da Secretaria de Educação do Acre em 1965: “dos 987 professores primários mantidos pela União, 345 serviam em outros setores, 50 ocupavam cargos burocráticos ou chefia no setor educacional” (MARQUES, 2000, p.109). Ou seja: na melhor das hipóteses, apenas 60% dos professores estavam em sala de aula.

Atualmente a máquina administrativa do Governo do Estado ainda é lenta e seus entraves burocráticos quase intransponíveis, mas nos anos 90 a situação era alarmante. Pesquisa deste período realizada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Social apontava, por exemplo, que praticamente todos os Estados haviam realizado um processo de enxugamento de suas folhas de pagamento, com exceção do Estado do Acre. A fragilidade econômica e política do Estado impuseram limites. O mesmo estudo do BNDES apontou o Acre liderando, com folga, os demais estados brasileiros sobre a participação do setor público no mercado de trabalho. Com base em dados da Organização Internacional do Trabalho, o BNDES apontou 58,5% do mercado formal de trabalho oriundo do setor público, enquanto que no país esta participação média era de apenas 11,5% (BNDES, 2002, p. 5).

Nesse contexto, a Secretaria de Estado de Educação Educação Estadual se tornou, ao longo dos anos, o balcão principal das demandas por emprego, resultando em um caótico sistema, mais dedicado a acomodar os muitos interesses pequenos em detrimento dos grandes interesses públicos. O resultado deste contexto e desta cultura não poderia ser outro: a

configuração de um cenário com forte influência do clientelismo, inviabilizando o funcionamento do sistema público de ensino do Acre.

Até dezembro de 1998, a rede de ensino do Acre estava longe de ter o que Xavier e Amaral (1997) chamam de condições mínimas de funcionamento (que passou a ser um dos objetivos mais perseguidos na primeira fase do plano estratégico da Secretaria no período seguinte, como veremos posteriormente). O atual diretor da Escola Estadual Armando Nogueira, professor da rede de ensino há mais de 15 anos, Cezar Vieira Fidelis<sup>11</sup>, lembra: “naquele tempo faltava o elementar. Mesmo com salários baixos e um plano de carreira defasado, os professores recebiam com meses de atraso. As escolas urbanas estavam caindo e faltava da carteira ao giz” (informação oral).

As escolas rurais também não fugiam à regra. Além de estarem caindo (como se pode constatar com o levantamento da situação das escolas em 1999), elas literalmente não estavam no mapa. Nem mesmo o setor de estatística tinha como fornecer, ao certo, dados elementares: quantas eram, condições de funcionamento, ou mesmo onde se localizavam. Havia grande suspeita de duplicidade de matrículas e escolas. Situação agravada desde 1996, quando se anunciou o FUNDEF (Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério), que só se efetivou em 1998.

Outro grave problema era o sistema de lotação de funcionários. A proporção entre funcionários e alunos era a menor do país. A maior concentração estava na própria secretaria, com 1.200 funcionários, o dobro da secretaria do Paraná, que possui dez vezes mais alunos que o Acre. Paradoxalmente, o então Departamento de 2º Grau, que deveria estar em acelerada expansão, para os padrões médios do país, dispunha de apenas três técnicos e não conseguia oferecer o ensino médio em vários municípios.

---

<sup>1</sup> Em entrevista realizada em maio de 2001.

Nos últimos vinte anos, a Secretaria também havia estagnado o seu papel de coordenar a ação pedagógica. O último documento de orientação curricular para os professores havia sido impresso no final dos anos 70. Segundo Francisca da Silva<sup>2</sup> (informação oral), Gerente de Ensino Fundamental, responsável pela formação dos professores da rede,

durante toda a década de 90, a única iniciativa de capacitação de professores em forma de um projeto articulado e de média duração foi o Projeto Ajuri, um curso de formação inicial em magistério. Era um curso aligeirado, orientado para reduzir o número de professores leigos sem preocupação com a qualidade. Não havia um projeto de curso, mas apenas uma grade de disciplinas em que cada professor montava o seu programa, sem que o conteúdo e a abordagem de cada aula tivesse uma relação de coerência com a outra.

Os altos índices de reprovação, evasão contrastavam com investimentos insignificantes com programas de correção de fluxo, como aceleração de aprendizagem. Em 1998, a defasagem idade-série no ensino fundamental era de 59%, e no ensino médio o índice chegava a 71% (INEP, 1999). Este é um caso que ilustra o desperdício de recursos por falta de foco. Neste mesmo período, a Secretaria investiu um volume considerável de recursos para comprar e distribuir 15 mil bicicletas aos alunos do ensino fundamental e médio. Supostamente doadas para enfrentar os problemas de transporte escolar, muitas foram entregues a alunos onde sequer havia estradas. Um ano depois restavam poucas bicicletas. Sem contar a ineficiência da proposta, havia também um problema grave de sustentabilidade.

Na Secretaria de Educação do Acre, mesmo as iniciativas voltadas para o planejamento, estavam fortemente arraigadas aos costumeiros “planos de gaveta”. O Plano Quadrienal de Educação, apresentado em 1992 pela Secretaria de Educação e Cultura, foi visivelmente encomendado. É um texto sem contexto. Nem mesmo os técnicos da Secretaria

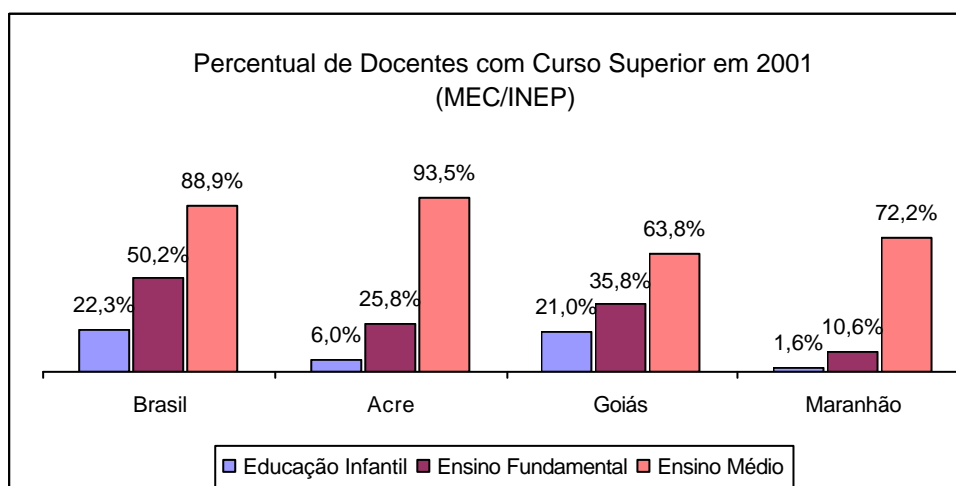
---

<sup>2</sup> Em entrevista realizada em maio 2001.

participaram de sua elaboração. Um conjunto genérico de “princípios norteadores” e “diretrizes estratégicas” que deságuam em programas, subprogramas e projetos, sem especificar exatamente onde, como, quem, quando e quanto. Um ano depois, pressionada pelo Ministério da Educação, que assumira os compromissos da Conferência de Jontiem (1990), reafirmados em Nova Deli (1993), a Secretaria de Educação requeitou o plano anterior, batizando de Plano Decenal de Educação do Acre.

A realidade da rede de ensino no final dos anos 90 serve para fazer um triste paralelo entre os planos e os resultados alcançados. A constatação comprova o que se observa na maioria dos planejamentos: grandiosidade nas propostas e modéstia nos resultados. A argumentação das autoridades educacionais e até acadêmicas do Acre, no período, estava longe de reconhecer falha no modelo de gestão. Os baixos indicadores educacionais eram apenas conseqüências da falta de talentos humanos e recursos financeiros. No entanto, na média, a qualificação dos professores de vários Estados chega a ser superior a vários Estados que têm rendimento escolar melhor que o Acre, conforme tabela a seguir.

**TABELA 01**



Fonte: INEP, 2002.

Estudos também apontam o Acre entre os estados com maior volume de recursos por aluno no Brasil (ALMEIDA, 2001). Evidentemente o problema maior não era a escassez de recursos, mas a dispersão e a maneira improvisada em que eram gastos, reduzindo ou eliminando a potência das ações. O gasto médio por aluno do Estado do Acre em 1998, no ensino fundamental, foi o terceiro maior do país, com 959 Reais, ficando atrás somente do Distrito Federal, com 2.228 Reais, e Roraima, com 1.032 Reais. A média brasileira no ano foi de 668 Reais. O pior resultado foi o do Maranhão, com 401 Reais. No mesmo período (fazendo uma conversão de PPP para o Real) do gasto médio aluno de alguns países, o Acre não fica atrás, superando o Brasil (691 Reais), o Paraguai (754 Reais) e até mesmo o México (943 Reais).

Este foi o quadro encontrado, em janeiro de 1999, pela equipe de gestores que assumiu a Secretaria de Educação, após a eleição de uma nova força política. Foi o início de um novo período, marcado por um processo de reconstrução do Estado em todas as áreas.

O novo governo foi eleito com o objetivo de implantar as bases para uma sociedade sustentável, apoiou-se no conceito de *florestania*, aprofundando o sentido de cidadania para quem mora na Amazônia. Mais que a mera contextualização do conceito original de cidadania, a *florestania* pode ser considerada um conjunto de idéias e valores extraídos dos povos da floresta no que diz respeito às regras de convivência do homem com a natureza e dos homens entre si (SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO DO ACRE, 2003). O papel da Secretaria de Educação do Estado no projeto maior do governo foi de assegurar a gestão para a qualidade da educação, base do projeto de *florestania*. O caminho traçado pelos gestores da secretaria foi priorizar a qualidade do ensino. A gestão deveria ser, portanto, a gestão da qualidade. Mas a condição de funcionamento da administração pública do Estado logo fez ver que a gestão da qualidade dependia de uma prioridade absoluta para a qualidade da gestão.

O trabalho começou pelo óbvio: identificar e controlar o desperdício, que no Acre se traduziu em combater e evitar o clientelismo, a maior fonte de evasão dos recursos públicos. Na educação, o clientelismo normalmente é mais devastador que em outras áreas. Provavelmente pela quantidade de empregos públicos e também pela natureza do trabalho, onde praticamente não existe sistema de avaliação e cobrança de resultados. Especialmente no Acre, após anos como Território Federal dominado por coronéis e, posteriormente, por governos eleitos por uma sociedade dependente de empregos públicos, o sistema de ensino se transformou em terra sem esperança. Era como se um estado pobre estivesse fadado a uma educação pobre. Nem mesmo o Sindicato dos Professores, única instituição mobilizada e forte, apostava em uma realidade diferente. Acostumados com baixos níveis salariais e pagamentos em atraso, o trabalho sindical ficara restrito a lutas salariais.

No início o trabalho não contou com a adesão da sociedade e muito menos dos funcionários. A arrumação da casa detectou que muitos funcionários trabalhavam pouco e outra grande quantidade simplesmente que não trabalhava. Muitos recebiam seus salários normalmente, mas nem mesmo moravam no Estado. Alguns até fora do país. Após um exaustivo trabalho de cadastramento e redistribuição nos postos de trabalho, dos quase 16 mil funcionários que estavam na folha de pagamento, restaram menos de 15 mil. Os 1.200 funcionários btados no prédio central ficaram reduzidos a 380 (MARIA LUIZA DE OLIVEIRA ASSIS PEREIRA<sup>3</sup>, informação oral).

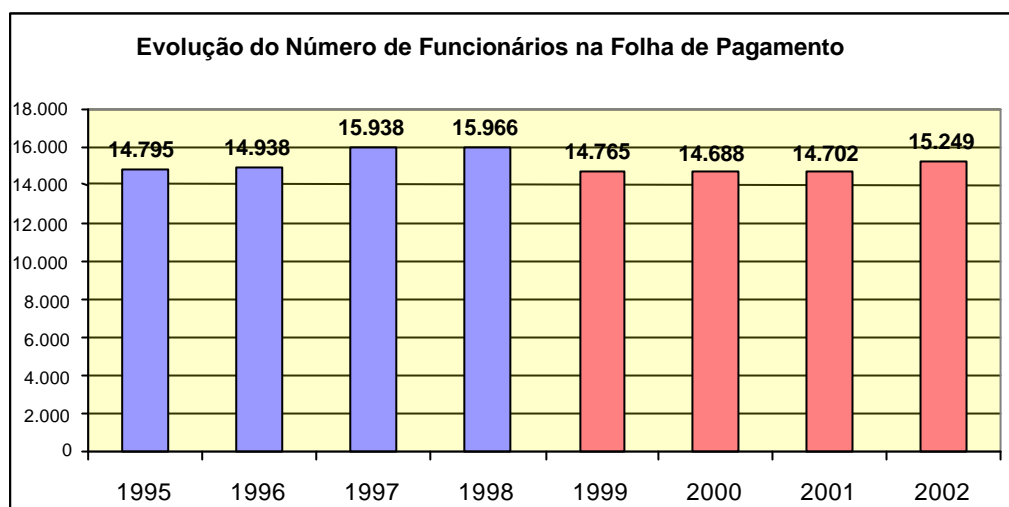
Esta situação pode ser identificada na tabela a seguir:

---

<sup>3</sup> Gerente de Recursos da SEE. Em entrevista realizada em setembro de 2005.



TABELA 02



Fonte: SEE, Gerência de Pessoas, 2002.

Todas as contas foram revistas, possibilitando uma economia substancial. As escolas rurais, que ninguém sabia quantas eram e nem onde se localizavam, foram rastreadas por satélite. Durante três meses, setenta pessoas vasculharam todo o território acreano entrando nas matas e subindo os rios, visitando escola por escola com GPS e máquina fotográfica para confirmar ou refutar os números do FUNDEF. No final do trabalho, mais de 100 escolas simplesmente não existiam. Perto de 80 escolas do Acre estavam no Amazonas e 3 estavam fora do mapa do Brasil, duas na Bolívia e uma no Peru. Estas ações foram essenciais para marcar o novo comando, garantindo governabilidade e economia de recursos para tornar possível a elaboração de um Plano factível.

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

O planejamento estratégico do Acre nasceu de dentro para fora, carregado por um ideário, mas com objetivos evidentemente pragmáticos. Diferentemente dos planos anteriores, produzidos por encomenda para satisfazer uma necessidade burocrática, ou até mesmo a vaidade de dirigentes educacionais. O planejamento do Acre foi construído para ser “instrumento de navegação” da Secretaria de Educação, visando acelerar os resultados e atender aos interesses do projeto maior de desenvolvimento do Estado.

Na Secretaria de Educação do Estado, o projeto do governo se traduziu em dar início e colocar em ritmo acelerado a construção de um sistema público de ensino capaz de ampliar o acesso e a qualidade na educação básica, abrindo caminho para o desenvolvimento de um projeto que articulava educação, cultura e comunicação (SÉRGIO ROBERTO GOMES DE SOUZA<sup>4</sup>, informação oral).

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

---

<sup>4</sup> Secretário Adjunto de Gestão da SEE. Em entrevista realizada em julho de 2001.

A interdependência dos fatores relacionados com o desempenho de um sistema de ensino, não é percebida com a facilidade que se imagina pelos setores de uma Secretaria de Educação. Cada um, isolado em sua 'caixinha', dificilmente vê o outro. Os setores não se relacionam. Esta é a regra. Perguntas básicas, do tipo quem, onde, como, quando, por que, quanto, forçou as equipes a perceber a articulação necessária entre os setores, assegurando a coerência e a interdependência dos projetos. (MARIA LUIZA DE OLIVEIRA ASSIS PEREIRA <sup>5</sup>, informação oral).

O Plano, ao longo dos quatro anos, foi constantemente revisto, de tal modo que não se teve apenas um plano, mas um processo permanente de planejamento. O processo gera competência técnica, especialmente para identificar e qualificar melhor os problemas. No lugar de disputar com a realidade, o exercício de planejar representou, para os gestores, tirar partido da situação, conhecer os elementos da realidade e jogar com os limites e possibilidades. Embora seja uma prática pouco comum nos sistemas de ensino, não se trata de um conceito novo. A idéia da gestão do sistema como um jogo vem de Anísio Teixeira (1973, p. 57-59):

Hoje, os dados e as informações são analisadas à luz das condições e fatores que os produziram e se examinam alternativas viáveis para mudar ou alterar a situação. Todos os elementos são levados em conta e, considerada a situação como um todo, um sistema interligado e inter-relacionado, propõem-se mudanças e alternativas a serem apreciadas em face dos resultados. A idéia de sistema, no fundo, é a de que a situação é uma espécie de 'jogo': um conjunto de peças diferentes atuando e inter-reagindo para certos resultados.

O ato de planejar como quem joga, “à luz das condições e fatores” que produzem as situações analisadas, muda o discurso e a postura dos gestores. Foi o que aconteceu com os gestores da Secretaria de Educação do Acre. Diferentemente dos períodos anteriores, os dirigentes da Secretaria admitiram e reafirmaram publicamente que a principal dificuldade da

---

<sup>5</sup> Gerente de recursos da SEE. Em entrevista realizada em setembro de 2001.

rede pública de ensino do Acre não era a escassez de recursos. Esta atitude teve um papel significativo, pois retirou a Secretaria do conforto institucional em que se encontrava, assumindo a responsabilidade com as condições de funcionamento das escolas e com o rendimento escolar.

Sem dúvida o Plano serviu para estabelecer um norte onde os problemas se avolumavam e confundiam o gestor entre urgências e importâncias, sem permitir o estabelecimento de uma ordem de prioridades. E segundo, teve um papel importante no enfrentamento de um dos problemas mais complexos: a mudança de hábitos de técnicos e funcionários, dando início à construção de uma nova cultura institucional. O processo de planejamento mostrou para a equipe que a qualidade da gestão estava sendo conquistada com planejamento estratégico.

O maior obstáculo para a mudança foi o enfrentar os paradigmas arraigados ao longo de décadas, que configuram a marca cultural da Secretaria de Educação do Acre. Coisas do tipo ‘dê jeitinho’ ou ‘pense com carinho’ faziam parte de um cotidiano sem regra. Ou melhor, a regra era não ter regra (SÉRGIO ROBERTO GOMES DE SOUZA<sup>6</sup>, informação oral).

Culturalmente, a mudança dos dirigentes da educação no Acre significava apenas mudança das principais cadeiras, não significando mudança efetiva. Nem mesmo os cargos intermediários da máquina de funcionamento da Secretaria de Educação sofriam alteração. Especialmente os detentores de cargos que de fato faziam a coisa acontecer. São aqueles responsáveis pelo funcionamento burocrático da máquina, que conhecem todos os funcionários importantes e dominam os códigos de um invisível poder paralelo. Mesmo que ocupantes de cargos de confiança, estes quadros nunca mudam. São os senhores absolutos da

---

<sup>6</sup> Secretário Adjunto da SEE. Em entrevista realizada em julho de 2001.

instituição. Particularmente na estrutura organizacional das secretarias de educação, são raros os cargos importantes previstos em carreira, com um funcionamento profissionalizado. Impera a dependência do órgão às pessoas que controlam, como uma memória viva, as rotinas e procedimentos. Após a mudança dos principais dirigentes, alguma maquiagem institucional garante a aparente mudança para tudo permanecer como antes. Uma nova administração bem intencionada enfrenta um ou outro problema mais visível, mas pelo caminho menos espinhoso. Corrige algumas distorções e, no máximo, aumenta os investimentos na educação que chega na ponta, para sanar os problemas mais graves, ou de maior demanda política, mas sem sacrificar a cultura dominante.

O que ocorreu a partir de 1999 com o apoio de um processo de planejamento estratégico foi uma mudança radical, com rompimento das principais regras estabelecidas até então. Embora o Governador eleito carregasse alto grau de expectativa na população e, especialmente, nos setores ligados à educação e ao sindicato dos professores, de que a primeira medida seria o incremento dos investimentos na área, seguiu-se um caminho que pode ser classificado como opção pela sustentabilidade do sistema. O processo de planejamento estratégico obrigou os gestores a fazerem escolhas, no lugar de apenas lamentarem a insuficiência de recursos. Assim a Secretaria de Educação ao adotar a tese, já comentada anteriormente, de que o problema central não era a falta de dinheiro, mas principalmente a sua má utilização, começou a rever todos os processos e prioridades.

O problema se agravava pela ausência de um propósito claramente definido e pactuado com a sociedade. Está aí o aspecto exemplar, merecedor de estudo, das mudanças da educação no Acre a partir do planejamento estratégico: o caminho pouco comum adotado e os resultados alcançados onde pouco, ou quase nada, se esperava (LUCIMARA FRANCISCO GARCIA BARBIM, informação oral).<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Gerente de Planejamento da SEE: depoimento maio 2001.

O planejamento permitiu otimizar os recursos disponíveis em programas mais articulados e dentro de uma coerência, como deve ser um sistema de ensino, não formal necessariamente, mas verdadeiramente efetivo. O facilitador deste trabalho, que Anísio Teixeira chamou de jogo, foi a definição de um propósito construído e acordado por todos. Carlos Matus, criticando a si mesmo quando Ministro de Planejamento do Chile, no curto governo Allende, foi contundente no enfrentamento dos processos tradicionais de planejamento. Como poucos, era capaz de negá-los com poucas palavras: “planeja quem faz” (MATUS, 1994). A construção coletiva do propósito se justifica não só pela qualidade final do produto, resultante de uma espécie de inteligência coletiva, mas principalmente pelo ambiente de comprometimento que se forma. Leonardo Boff (1997) chama isto de “pertencimento”. Um relatório da SEE sintetiza as motivações do PES em alcançar a qualidade na educação pública. Diz o documento:

Qualidade em educação, especialmente no Acre, é aquela que valoriza e desenvolve a identidade de seu povo e contribui para a formação de pessoas criativas, solidárias e capazes de pensar e agir com autonomia (SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO, 2001,).

Esta intenção da equipe da SEE foi fio condutor da construção do PES. Avaliar se a SEE foi capaz de concretizar esta intenção durante a execução do Plano, num ambiente acostumado a planos formais, é a tarefa do capítulo seguinte.

### 3 PES: CAMINHOS E RESULTADOS DE UM PLANO DE REFORMA AMPLA

Muitos gestores de sistemas estaduais e municipais de ensino atribuem a elementos externos desfavoráveis a razão do fracasso de suas políticas educacionais. E, não raro, estes mesmos gestores creditam ao sucesso de outros gestores simplesmente a sorte de ter uma conjuntura favorável. Obviamente, as condições externas, ou alheias à governabilidade dos gestores, influenciam sobremaneira nos resultados positivos ou negativos de uma gestão, mas estão longe de ser os únicos fatores determinantes do fracasso ou do sucesso de um sistema educacional.

Em Criação e Fortalecimento da Capacidade Institucional dos Sistemas Educacionais, Xavier (2003) faz uma análise pormenorizada dos aspectos que devem ser levados em conta para estudar o que poderíamos chamar de *poder de fogo* dos órgãos dirigentes dos sistemas de ensino. Até que ponto as agências educacionais centrais ou locais são capazes de transformar suas intenções de reforma em resultados efetivos? Este questionamento é o eixo deste trabalho que estuda o caso acreano. No primeiro capítulo, foram vistas as idéias e conceitos que influenciaram (e ainda influenciam) o ambiente e o caráter das reformas educacionais de um modo geral. No segundo, foi avaliado o contexto da reforma no Acre, ou suas condições, oportunidades e desafios. Este capítulo se dedica a uma avaliação dos meios utilizados para efetivar a reforma. Antes de avaliar os resultados (que serão apresentados no último capítulo), serão explicitadas as apostas da Secretaria de Educação do Acre, assim como o *porquê* das escolhas e o *como* interagiram elas no conjunto da reforma.

As ações dos gestores da educação do Acre foram avaliadas do ponto de vista da intencionalidade, evidenciadas pelo planejamento estratégico, e do trabalho de empoderamento institucional, aqui apresentados como os principais méritos pelos resultados alcançados pela reforma da educação no Acre. Considerando que as condições materiais (especialmente financeiras) influenciam nos resultados, o estudo não compara os resultados alcançados do Acre com outros Estados, mas com ele mesmo. Os resultados da rede estadual de ensino do Acre são comparados em dois momentos distintos: antes e depois do processo de planejamento, que promoveu uma reforma ampla na educação estadual. Embora os recursos do Estado tenham crescido na ordem de 10% a 15% ao ano, enquanto as matrículas e os salários dos professores cresceram muito além deste patamar. Outro aspecto a ressaltar é que, embora tenha havido crescimento na receita estadual, os recursos da Secretaria de Estado de Educação sofreram o impacto negativo com a Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental. O Estado a partir de 98, de maneira crescente, passou a compensar financeiramente todos os municípios acreanos, promovendo uma distribuição mais equitativa dos recursos da educação.

Entre favorável e desfavorável, as condicionantes externas da Secretaria de Educação do Acre oscilaram constantemente tanto antes como depois do período pesquisado, mas sem nenhuma alteração de vulto, que influenciasse preponderantemente nos resultados da reforma. O apoio do Ministério da Educação e as possibilidades de financiamento permaneceram inalterados, já a pressão sindical até se agravou em função das expectativas geradas em torno do novo governo. Portanto, o que este estudo pretende demonstrar é que, considerando condições externas semelhantes, a diferença dos resultados está na qualidade da ação, considerada intencional e dialógica.

Chamar a ação da Secretaria de Educação do Acre de uma intenção dialógica é uma tentativa de diferenciar de um projeto autoritário e tecnocrata que executa uma decisão



consumada, independentemente das condições objetivas e subjetivas da realidade. Pretende-se diferenciar também das gestões diletantes, que reúnem, discutem, mas não efetivam nenhuma intenção. A intencionalidade dialógica pode ser um diálogo de ação. A ação pode transformar a realidade, mas sempre sofre transformação dela. Por este motivo, é uma ação que não ignora os problemas e desafios da gestão. A realidade desafia o projeto e ele se mantém coerente, mas em mutação permanente. Assim se fez no caso do Acre. O processo de planejamento permanente substituiu o plano formal. O PES (Planejamento Estratégico da SEE) foi o condutor do processo e, junto com ele, foram *criadas* condições indispensáveis ao fortalecimento institucional da Secretaria de Educação do Acre.

A superação da compreensão mecanicista da História, por outra que, percebendo de forma dialética as relações entre consciência e mundo, implica necessariamente como possibilidade uma nova maneira de entender a história. A História descarta um futuro predeterminado, não nega, porém, o papel dos fatores condicionantes a que estamos mulheres e homens submetidos. Ao recusar a História como um jogo de destinos certos, como dado, ao opor-se ao futuro como algo inexorável, a História como possibilidade reconhece a importância da decisão como ato que implica ruptura, a importância da consciência e da subjetividade, da intervenção crítica dos seres humanos na construção do mundo (FREIRE, 1996, p. 97).

Mais importante que apresentar os resultados é o desvendar do como se chegou a eles. Por este motivo este trabalho não é um relato do trabalho da Secretaria de Educação do Acre, ou do Governo da Floresta, como é chamada a atual administração do Governo do Acre. A intenção é realizar uma abordagem analítica, amparada pelos referenciais teóricos de alguns estudiosos, a maioria presente no primeiro capítulo, que sirva para a reflexão dos gestores e militantes da educação pública para todos e de qualidade.

Este trabalho tem um especial interesse em motivar os gestores dos sistemas públicos de ensino para o pensar das suas práticas. Segundo Xavier (2003), os governos têm associado,

cada vez mais, a melhoria da qualidade de ensino com a melhoria dos seus sistemas educacionais, mas "falta um arcabouço conceitual em que se basear para atingir o que está estipulado na agenda educacional". A carência de estudos do ponto de vista das secretarias de educação é compensada por um conjunto de estudos e pesquisas realizados nos últimos anos dedicados a avaliar as organizações de um modo geral. Poucos estudos se dedicam aos fatores que promovem a efetividade das organizações públicas; e raros os que tratam das agências públicas encarregadas da gestão educacional. Xavier (2001, p. 9), apoiado em Hopkins (1999), conclui também que, mesmo com um crescente número de estudos sobre o tema, os resultados ainda são incipientes, e que apenas é possível concluir que:

- (i) As reformas focalizam as variáveis erradas, ou seja, não privilegiam o processo ensino-aprendizagem;
- (ii) Ainda que o foco no ensino-aprendizagem seja necessário, é insuficiente, se não levar em conta os aspectos organizacionais em que o ensino e a aprendizagem são organizados;
- (iii) A maioria das reformas não adota uma perspectiva sistêmica, tanto quanto à abrangência (coerência global do arcabouço estratégico e político), quanto à profundidade (clareza e coerência nos diferentes níveis do sistema).

Seguindo as recomendações de Xavier (2003), a seguir será apresentada uma análise das diversas dimensões da capacidade institucional da Secretaria de Estado de Educação do Acre no período. Estas levam em consideração não só os aspectos internos da organização, mas também os que dizem respeito ao ambiente externo, que são: (i) Contexto; (ii) Liderança; (iii) Visão; (iv) Estrutura; (v) Pessoas; (vi) Programas e processos; e (vii) Outros recursos (financeiros e infra-estrutura).

### 3.1 O contexto institucional

Considerando que o contexto institucional é formado pelas condições de governança e que foram razoavelmente abordadas no segundo capítulo (o ambiente externo e suas implicações favoráveis ou restritivas para a realização dos objetivos da organização), restou ressaltar e agregar apenas alguns aspectos relevantes. Entre eles os quadros sintéticos da avaliação institucional, aplicados na SEE pela equipe gestora do Plano. Ele foi montado após a realização de um diagnóstico institucional amplo, envolvendo rendimento escolar, recursos disponíveis, capacidade da liderança, fluxo da comunicação, estrutura organizacional, etc. Realiza uma avaliação das influências dos quatro elementos presentes na governança: forças, oportunidades, ameaças e fraquezas (conhecido pela sigla em inglês *SWOT*. Em português, conhecida pela sigla FOFA).

**QUADRO 01 – ELEMENTOS DA GOVERNANÇA**

<b>Fraquezas</b>	<b>Ameaças</b>	<b>Forças</b>	<b>Oportunidades</b>
1. Comunicação (interna e externa) deficiente	1. Secretaria isolada das escolas	1. Governo comprometido com a educação	1. Acesso a financiamento e assessoramento externos
2. Sistema gerencial deficiente da SEE	2. Corporativismo sindical predominante	2. Equipe comprometida com a melhoria da educação no Estado	2. Sociedade mobilizada em favor do plano de ação da educação
3. Pessoal com baixa qualificação (magistério e administrativo)	3. Sistema gerencial deficiente das escolas	3. Recursos suficientes para atender às necessidades básicas das escolas	3. Professores profissionalmente motivados

A importância deste quadro está nos cruzamentos possíveis de seus componentes, que permitem orientar as escolhas, ou principais apostas, da organização. No caso da reforma educacional do Acre, foi peça chave no desenho do PES (Plano Estratégico da Secretaria de

Educação). A combinação dos principais resultados permitiu a equipe da Secretaria de Educação tomar as decisões a cerca da criação e do fortalecimento de sua capacidade institucional com maior grau de segurança. Utilizou-se, para isso, a seguinte lógica: i) Força (capacidade interna) & Oportunidade (potencialidade externa), significava combinação favorável; ii) Fraqueza (dificuldade interna) & Ameaça (perigo externo), combinação desfavorável; iii) Força & Ameaça, possibilidade de ameaça neutralizada e; iv) Fraqueza & Oportunidade, dificuldade para aproveitar as oportunidades. Aos cruzamentos resultantes, também foi agregada uma valoração de impacto: A, M ou B (alto, médio e baixo), conforme os resultados abaixo.

**QUADRO 02 – OPORTUNIDADE X FRAQUEZA**

<b>Oportunidades</b> <b>Fraquezas</b>	<b>Oportunidade 1</b> Acesso a financiamento e assessoramento externos	<b>Oportunidade 2</b> Sociedade mobilizada em favor do plano de ação da educação	<b>Oportunidade 3</b> Professores profissionalmente motivados
<b>Fraqueza 1</b> Comunicação (interna e externa) deficiente	<b>M</b>	<b>A</b>	<b>A</b>
<b>Fraqueza 2</b> Sistema gerencial deficiente da SEE	<b>M</b>	<b>M</b>	<b>M</b>
<b>Fraqueza 3</b> Pessoal com baixa qualificação (magistério e administrativo)	<b>B</b>	<b>B</b>	<b>A</b>

QUADRO 03 – FORÇAS X AMEAÇAS

<b>Ameaças</b> <b>Forças</b>	<b>Ameaça 1</b> Secretaria Isolada das escolas	<b>Ameaça 2</b> Predomínio do corporativismo sindical	<b>Ameaça 3</b> Sistema gerencial deficiente das escolas
<b>Força 1</b> Governo comprometido com a educação	M	A	A
<b>Força 2</b> Equipe comprometida com a melhoria da educação no Estado	M	M	M
<b>Força 3</b> Recursos suficientes para atender às necessidades básicas das escolas	B	B	A

QUADRO 04 – OPORTUNIDADES X FORÇAS

<b>Oportunidades</b> <b>Forças</b>	<b>Oportunidade 1</b> Aceso a financiamento e assessoramento externo	<b>Oportunidade 2</b> Sociedade mobilizada em favor do plano de ação da educação	<b>Oportunidade 3</b> Professores profissionalmente motivados
<b>Força 1</b> Governo comprometido com a educação	A	M	M
<b>Força 2</b> Equipe comprometida com a melhoria da educação no Estado	A	M	M
<b>Força 3</b> Recursos suficientes para atender às necessidades básicas das escolas (Magistério e Administrativo)	B	A	A

QUADRO 05 – FRAQUEZA X AMEAÇAS

<b>Ameaça</b> <b>Fraquezas</b>	<b>Ameaça 1</b> Secretaria isolada das escolas	<b>Ameaça 2</b> Predomínio do corporativismo sindical	<b>Ameaça 3</b> Sistema gerencial deficiente das escolas
<b>Fraquezas 1</b> Comunicação (interna e externa) deficiente	<b>A</b>	<b>A</b>	<b>B</b>
<b>Fraquezas 2</b> Sistema gerencial deficiente da SEE	<b>M</b>	<b>B</b>	<b>A</b>
<b>Fraquezas 3</b> Pessoal com baixa qualificação (magistério e administrativo)	<b>B</b>	<b>M</b>	<b>A</b>

Estes quadros podem também compor uma síntese, a apresentada logo a seguir.

QUADRO 06 – SÍNTESE DOS QUADROS DA GOVERNANÇA

<b>Oportunidades</b> <b>Forças</b>	<b>Ameaças</b> <b>Fraquezas</b>	<b>Ameaças</b> <b>Forças</b>	<b>Oportunidades</b> <b>Fraquezas</b>
<b>Fo 1 X Op 1</b> Governo comprometido com a educação X Oportunidades de financiamento e assessoramento externos	<b>Fr 1 X Am 1</b> Comunicação (interna e externa) deficiente X Secretaria isolada das escolas	<b>Fo 1 X Am 1</b> Governo comprometido com a educação X Secretaria isolada das escolas	<b>Fr 1 X Op 1</b> Comunicação (interna e externa) deficiente X Oportunidades de financiamento e assessoramento externos
<b>Fo 2 X Op 2</b> Equipe comprometida com a melhoria da educação no Estado X Sociedade mobilizada em favor do plano de ação da educação	<b>Fr 2 X Am 2</b> Sistema gerencial deficiente da SEE X Predomínio do corporativismo sindical	<b>Fo 2 X Am 2</b> Equipe comprometida com a melhoria da educação no Estado X Predomínio do corporativismo sindical	<b>Fr 2 X Op 2</b> Sistema gerencial deficiente da SEE X Sociedade mobilizada em favor do plano de ação da educação

<b>Fo 3 X Op 3</b> Recursos suficientes para atender às necessidades básicas das escolas (magistério e administrativo) X Professores profissionalmente motivados	<b>Fr 3 X Am 3</b> Pessoal com baixa qualificação (magistério e administrativo) X Sistema gerencial deficiente das escolas	<b>Fo 3 X Am 3</b> Recursos suficientes para atender às necessidades básicas das escolas (magistério e administrativo) X Sistema gerencial deficiente das escolas	<b>Fr 3 X Op 3</b> Sistema gerencial deficiente da SEE X Professores profissionalmente motivados
---	---	--	---

Mesmo considerando que a análise de conteúdo destes quadros já foi tratada no primeiro capítulo, que abordou o contexto da reforma, ainda é importante ressaltar duas ações emblemáticas do ponto de vista da criação de capacidade institucional. Tendo em vista que as ameaças e fraquezas comprometem ou neutralizam as forças e oportunidades da organização, vale observar pelo menos dois exemplos de como algumas ameaças e fraquezas podem se tornar forças e oportunidades. Em ambos há uma combinação de Fraqueza “sistema gerencial deficiente da SEE” e com Ameaça “corporativismo sindical predominante”.

Em princípios de 1999, a nova gestão do Governo do Acre empreendeu na Secretaria de Educação do Acre a política mais radical de rompimento com uma tradicional cultura de empreguismo e clientelismo, remanescente da formação histórica do Estado. O descontrole proposital da lotação dos funcionários permitia a “vista grossa” aos milhares que não trabalhavam ou trabalhavam muito pouco. Um processo delicado de re-lotação de todos os funcionários da Secretaria mostrou a que veio o Governo, e iniciou o enfrentamento das condições mais críticas da governança, antes consideradas intocáveis. Todos os funcionários foram recadastrados e classificados por uma pontuação conforme critérios técnicos estabelecidos, de tempo de serviço e qualificação profissional. Um estudo definiu e a Secretaria normatizou a necessidade e a especificidade de funcionários para cada unidade da

Secretaria. Os funcionários excedentes foram remanejados para um “banco” de reserva e realotados nos locais de sua escolha, mas com opções limitadas pela existência de vaga e/ou pela quantidade de pontos acumulados no processo classificatório (no caso de haver mais de um pretendente para o posto).

Este exemplo mostra uma ação e arrumação da casa, com resultados importantes para a economia de recursos e a organização dos procedimentos, mas demonstra também, e fundamentalmente, uma ação de domínio da máquina. Ela exerce um papel estratégico no posicionamento das peças do jogo da governança. O contexto, mesmo sendo desfavorável no começo da gestão, pode ser revertido a favor do projeto. O poder simbólico desta ação teve papel preponderante sobre as demais, visto que realizado no momento certo, em que o gestor ainda gozava de grande capital político do período pós-eleitoral.

Com este mesmo enfoque, outra ação de virada de contexto teve caráter emblemático, neste caso por fortalecer a capacidade institucional que a Secretaria de Educação necessitava junto ao professorado para realizar uma robusta reforma educacional. Trata-se de uma drástica alteração na cultura das relações entre Sindicato e Secretaria. Esta ação serve para diferenciar uma prática voltada para desenvolver (a mudança) e outra voltada para administrar (o que existe).

Em meio ao calor das lutas sindicais por melhoria salarial, o Governo recém-eleito com apoio quase absoluto dos professores resolveu mudar a direção tradicional dos rumos das negociações com o sindicato. No lugar de limitar o debate em torno do percentual de aumento, optou-se por questionar, antes de qualquer coisa, o que parecia óbvio: é verdade que todos os professores do Acre ganham salário de miséria? Não foi uma mudança capciosa, desrespeitosa ou com interesse de ganhar tempo na negociação. Matus (1994) diz que os problemas, quando não têm o tratamento necessário, transformam-se em paisagem. Ficamos acostumados com eles e passamos a acreditar que são, foram e sempre serão imutáveis.



Era o caso. A situação salarial do professorado do Acre era reconhecida como uma das piores do país, e ponto. Havia virado paisagem. Era um problema sem solução. Todo ano os professores se mobilizavam. A opinião pública se sensibilizava com argumentos do tipo: “no Acre tem professor que recebe um salário miserável de Cento e Vinte e Seis Reais para um contrato de 40 horas”. O governo dizia que não tinha dinheiro, e os professores faziam greve. O Governo e Sindicato se desgastavam. O Governo concordava com um pequeno aumento e a categoria se segurava na proposta como uma saída honrosa. E a greve acabava. O ritual era sempre o mesmo. A greve se encerrava com a categoria se preparando para a mobilização do próximo ano.

Para quebrar esta rotina, era preciso, de fato, voltar a perguntar o que parecia já estar respondido: É verdade que todos os professores do Acre ganham salário de miséria? A resposta era **sim**, mas ao mesmo tempo era **não**. Olhando para o Plano de Carreira, os salários eram baixos, mas o gasto com a folha era muito alto. A resposta era muito simples e óbvia como parecia. Uma análise do plano de carreira demonstrou que: (1) os “salários de miséria” (como eram chamados nas assembleias) eram de 80% dos professores, mas 20% de professores recebiam bons salários; (2) praticamente ninguém recebia os piores salários do Plano, pois a grande maioria dos trabalhadores estava concentrada no meio da carreira; (3) nenhum professor recebia apenas o salário, já que todos tinham acesso a um conjunto de gratificações que tornava a remuneração final quase o dobro do salário nominal do Plano de Careira; (4) ninguém trabalhava 40 horas semanais, já que seus contratos haviam sido alterados de 20 para 40 horas semanais no início dos anos 80, a título de hora atividade, apenas para o governo justificar um aumento só para os professores; (5) muitos professores tinham excelentes salários, já que tinham incorporado definitivamente a seus rendimentos a remuneração de cargos que ocuparam na administração pública, através de um artifício legal.

A situação era potencializada na opinião pública pela ausência, desinteresse ou

desconhecimento do Governo sobre o assunto. E, portanto, não exercia seu papel na comunicação dos fatos para a opinião pública. Um professor de nível médio nunca ganhava os 126 reais anunciados, mas pelo menos 230 reais, quando adicionado o conjunto de abonos e gratificações a que todos tinham direito, sem contar as vantagens pessoais. Os professores das últimas séries do ensino fundamental e os do médio trabalhavam apenas 16 horas em sala de aula. Na prática compareciam à escola somente quatro dias na semana e em um único turno. E a remuneração não era de 225 reais, mas de quase 500 reais para os que estavam no início de carreira, e mais do que dobrando para os que estavam no final da carreira. Os trabalhadores administrativos e de apoio, diferentemente da regra nacional, trabalhavam apenas um expediente.

Por que esta situação era mantida? Da parte do sindicato, a maioria das lideranças estava na condição dos 20% mais bem remunerados. A presença dos baixos salários ajudava na mobilização e na manutenção de um grupo salarial em menor número com vencimentos muito acima da média. Uma tabela salarial mais equitativa, ou seja, mais curta, com vencimentos sem discrepância entre o piso e o teto salarial inviabilizaria a manutenção de privilégios. Da parte do Governo, pouco interessava a equidade da carreira. Os dirigentes da Secretaria de Educação também faziam parte do grupo dos 20%. Por outro lado, questionar profundamente o contracheque (holerite) dos sindicalistas poderia provocar, como reação, questionamento sobre o volume e destino dos recursos da educação e de uma camada mais privilegiada – os “apadrinhados” do poder, aqueles que recebiam sem trabalhar.

Ao descortinar o problema, o Governo avançou com “bala na agulha”: tinha economizado para dar aumento real, já que conseguira colocar todos os professores em sala de aula (resultante de um processo de relotação de todos os funcionários); e tinha governabilidade conferida pela eleição recente e pela nova postura na mesa de negociação, estando sempre pronto para receber o sindicato e prestar todas as informações requeridas,

inclusive com acesso irrestrito às contas do Governo. Assim, no lugar de administrar ou manter a situação, concedendo apenas um aumento linear, resolveu desenvolver, ou mudar, a política salarial, partindo para a criação de um novo plano de carreira.

O novo plano de carreira foi além de um aumento salarial. Constituiu-se em uma oportunidade para valorizar o magistério profissionalmente e estabelecer novos paradigmas na relação com o professorado, baseados em equidade e mérito. E ainda: iniciou um processo de alteração (ainda em curso) de uma relação de chantagem para a relação de respeito profissional entre professores e secretaria. O novo Plano (i) incorporou todos os chamados “penduricalhos” da remuneração e os transformou em salário; (ii) transformou a jornada de trabalho contratual, antes fictícia, em jornada real, reduzindo a jornada nominal de 40 para uma jornada possível de ser praticada, de 25 horas semanais; e (iii) elevou o piso salarial em mais de 100%, com o estabelecimento de aumento real (mas não linear) que oscilou de zero a 120% de aumento e contemplou 80% da categoria, assegurando mais para quem ganhava menos. Em síntese, a carreira encolheu como mostra o quadro abaixo:

**QUADRO 07 – CARREIRO DO MAGISTÉRIO DO ESTADO DO ACRE (1998)**

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	L	M	N	O	P
<b>P1</b>	<b>+ de 100% de aumento</b>														
<b>P2</b>															
<b>P3</b>															
<b>P4</b>															
<b>P5</b>											<b>0% de aumento</b>				
<b>P6</b>															
<b>P7</b>															
<b>P8</b>															

Fonte: Secretaria de Estado de Educação. Gerência de Pessoas, 2002.

A carreira antiga tinha quinze níveis de progressão automática por tempo de serviço e oito classes por titulação. A carreira nova ficou com apenas três categorias de

professores e em 2001 foi reduzida para apenas duas.

**TABELA 03 - CARREIRA DO MAGISTÉRIO DO ESTADO DO ACRE (1998)**

CLASSE/ LETRA	PE-1 (21)	PE-2 (22)	PE-3 (23)	PE-4 (24)	PE-5 (25)	PE-6 (26)	PE-7 (27)	PE-8 (28)	TEMPO SERVIÇO
01 - A	126,43	140,42	154,41	168,57	224,71	280,84	337,15	393,28	0 - 2
02 - B	132,75	147,44	162,13	177,00	235,94	294,88	354,00	412,94	2 - 4
03 - C	139,39	154,81	170,24	185,85	247,74	309,63	371,70	433,59	4 - 6
04 - D	146,36	162,55	178,75	195,14	260,13	325,11	390,29	455,27	6 - 8
05 - E	153,68	170,68	187,69	204,90	273,13	341,37	409,80	478,03	8 - 10
06 - F	161,36	179,22	197,07	215,15	286,79	358,43	430,29	501,94	10 - 12
07 - G	169,43	188,18	206,93	225,9	301,13	376,35	451,81	527,03	12 - 14
08 - H	177,9	197,59	217,27	237,20	316,19	395,17	474,40	553,38	14 - 16
09 - I	186,79	207,47	228,14	249,06	331,99	414,93	498,12	581,05	16 - 18
10 - J	196,13	217,84	239,54	261,51	348,59	435,68	523,02	610,11	18 - 20
11 - L	205,94	228,73	251,52	274,59	366,02	457,46	549,17	640,61	20 - 22
12 - M	216,24	240,17	264,1	288,32	384,33	480,33	576,63	672,64	22 - 24
13 - N	227,05	252,18	277,3	302,73	403,54	540,35	605,46	706,27	24 - 26
14 - O	238,40	264,78	291,17	317,87	423,72	526,57	635,74	741,59	26 - 28
15 - P	250,32	278,02	305,73	333,76	444,90	556,05	667,52	778,67	28 - 30

Fonte: Secretaria de Estado de Educação. Gerência de Pessoas, 2002

Na carreira de 1989, havia oito categorias diferentes para professores com a mesma formação e mesmo tempo de serviço. Assim, para o mesmo tipo de trabalho e de profissional, havia oito tipos de salários diferentes e discrepantes, o que, de certa forma, viabilizava a manutenção de uma pequena parcela com salários maiores e inviabilizava a adoção de aumentos lineares maiores e, por este motivo, era recorrente a alteração do plano de carreira no sentido de “esticar” e aumentar mais para as categorias com menor número de funcionários. Já o novo plano de carreira possibilitou a retomada de aumento igual para todos, com ganho real.

**TABELA 04 – PLANO DE CARREIRA DO MAGISTÉRIO DO ACRE (1999)**

	A	B	C	D	E	F
<b>P1</b>	450,00	495,00	540,00	585,00	630,00	675,00
<b>P2</b>	675,00	742,00	810,00	877,50	945,00	1.012,50
<b>P3</b>	742,50	816,75	891,00	965,25	1.039,50	1.113,75

Fonte: Secretaria de Estado de Educação. Gerência de Pessoas, 2002

**TABELA 05 - PLANO DE CARREIRA DO MAGISTÉRIO DO ACRE (2001)**

	A	B	C	D	E	F
<b>P1</b>	450,00	495,00	540,00	585,00	630,00	675,00
<b>P2</b>	1.200,00	1.320,00	1.440,00	1.560,00	1.680,00	1.800,00

Fonte: Secretaria de Estado de Educação. Gerência de Pessoas, 2002

Obs.: Como todos os professores de nível médio (P1) estão tendo acesso a um curso superior, esta carreira em breve estará em extinção. Os professores com especialização, mestrado e doutorado têm direito à gratificação.

A valorização salarial da categoria (hoje com um dos três maiores salários do país e o maior na época da aprovação do Plano) foi imprescindível para a mudança de foco dos debates e a aproximação entre professores e dirigentes. Os temas em debate, antes concentrados na “luta salarial”, começam a voltar-se para a qualidade do ensino e a responsabilidade de cada um (professores, escola e secretaria), não mais como peso, mas como parte da realização profissional.

Os dois exemplos apresentados ajudam a compreender como algumas atitudes podem alterar o contexto. No caso, contribuíram para empreender e consolidar um estilo de governança com controle e negociação. Somaram-se a estes exemplos outros, alguns serão apresentados a seguir (nas demais dimensões), que serviram para criar e fortalecer a capacidade institucional de que tratam Xavier e outros estudiosos, necessárias para a realização das mudanças com sustentabilidade.

### 3.2 A liderança

Uma descrição da boa liderança é dada por Xavier (2003, p. 5) tomando como referência os ensinamentos de Akbaba (1999):

Os líderes da organização estabelecem propósitos e objetivos da organização, planejam como atingi-los, utilizam os recursos de maneira efetiva e controlam os processos com o apoio dos colaboradores.

Uma dos pontos fortes da boa governança e da governabilidade do projeto de reforma da educação empreendida pela SEE é a capacidade de liderança da equipe gestora. Esta capacidade foi adquirida ao longo do tempo com acertos e erros. O início da experiência se deu ainda na Secretaria Municipal de Educação de Rio Branco, no período de 1993-96. O núcleo central da Secretaria de Educação do Estado esteve à frente da gestão da secretaria de educação da Capital quando o atual Governador foi prefeito e o Vice-Governador, secretário municipal de educação. Já naquela época, a equipe foi recrutada por critérios predominante técnicos. Agora, a equipe acumula quase dez anos de experiência à frente de uma secretaria de educação, pois já está no segundo mandato da gestão do Governador Jorge Viana. Isto sem contar os anos de 1997 e 1998, quando alguns prestaram assessoria a prefeituras do interior e de outras capitais da região Norte.

Muitos projetos executados no Estado nasceram como espécie de piloto na Secretaria Municipal de Educação de Rio Branco. O principal aprendizado da equipe na Prefeitura foi dominar as regras básicas e os instrumentos do planejamento estratégico. O então prefeito Jorge Viana contou, durante toda a sua gestão, com o assessoramento da Fundação Friederich Ebert da Alemanha e, antes de assumir a Prefeitura, já havia participado de diversos cursos sobre planejamento. O mais importante aconteceu na Venezuela, promovido pela Fundação

Altadir, ministrado pelo ex-ministro do Governo Allende, Carlos Matus. Em 1993 a Secretaria Municipal de Educação de Rio Branco realizou ampla mobilização em torno de um Pacto Pela Educação Para Todos, referendado posteriormente no Plano Decenal de Educação de Rio Branco. Em 1996 todo o resultado do planejamento foi registrado pela equipe em um conjunto de dez publicações, intitulado Vida Nova na Escola, que iniciava com a publicação do próprio Plano. A coletânea dava conta das prioridades do período: qualidade do ensino; democratização da gestão; democratização do acesso e permanência do aluno; condições materiais satisfatórias na escola; e valorização dos trabalhadores em educação. Em 1995, a OAE financiou a participação do secretário municipal de educação em um curso sobre planejamento e descentralização da educação na Colômbia, dedicado a gestores de dez países da América Latina, onde Carlos Matus também estava presente.

Um aspecto marcante durante a gestão da secretaria municipal foi o investimento na capacitação de toda a equipe. Um dos exemplos foi a promoção de um curso de especialização para seus técnicos, além de várias outras oficinas e encontros promovidos por parceiros, como o Centro de Profissionais em Comércio Exterior - CEMPEC de São Paulo. Esta situação parece um pouco diferente do usual, como se pode observar abaixo.

No setor público, é freqüente a destinação dos postos de comando na organização obedecer a critérios não baseados em mérito, com baixo ou insuficiente compromisso dos líderes em relação à visão e à missão da organização (XAVIER, 2003, p. 9).

Não há dúvida de que um forte componente da capacidade institucional da Secretaria de Estado de Educação - SEE foi a liderança da equipe gestora para planejar e fazer acontecer o planejado, logicamente controlando e corrigindo o curso do processo. Matus (1994, p. 379) reforça este papel dizendo que:

a qualidade da gestão de um governante, descartada a influência do contexto adverso ou positivo em que deve atuar, depende, essencialmente, da (i) capacidade pessoal de governo, que significa dizer: do capital intelectual com o qual irá mover-se durante o período de seu mandato; e (ii) a capacidade institucional de governo, ou seja: o capital organizativo que estará a sua disposição.

Matus (1994) alerta para o fato de que muita gente confunde, especialmente na América Latina, a capacidade de governo ou poder de liderança do governante com a sua inteligência, vontade, honestidade, capacidade de oratória e experiência política. Ele acredita que a capacidade de governo, no sentido de liderar e efetivar as mudanças, está mais para uma espécie de arte, mas que não pode prescindir da ajuda da ciência e das técnicas de governo. A boa capacidade de governo, melhor chamada de *expertise*, deve combinar o capital intelectual e o capital da experiência, adequando à complexidade de cada caso.

Pode-se dizer que as marcas da liderança de uma equipe, como a do Acre, estão em alguns princípios básicos:

- i. Autoridade sem autoritarismo, caracterizado por uma estrutura descentralizada funcionando por princípios, mais do que por normas;
- ii. Inovação (no sentido de desenvolver) sem limitar-se a administrar (manter), marcado no Acre pelos projetos inovadores, como o Plano de Carreira e o novo modelo de gestão;
- iii. Envolvimento dos colaboradores em torno de um propósito, onde sobressai o PES e a sua Visão Estratégica;
- iv. Comprometimento dos gestores com delegação de responsabilidades, característica da nova Lei de Gestão das Escolas, com forte presença de um sistema de autonomia com alta responsabilidade [*accountability*];
- v. Interesse nos *porquês* e no *como* fazer, podendo ser representado pelo



- sistema de avaliação do rendimento escolar do Acre, que particularizou os problemas do baixo desempenho dos alunos e desdobrou em projetos gerais e focados conforme o caso; e
- vi. Perspectiva de longo prazo, marcado pela existência constante de um planejamento estratégico, ou pelo acordo de cooperação com os municípios, através do Plano Decenal de Educação do Estado e das Prefeituras.

### **3.3 A visão institucional**

Uma imagem comum de futuro começou a ser criada no primeiro dia de trabalho da equipe na Secretaria de Educação. No dia da posse, adotou-se como estratégia apresentar os últimos resultados do SAEB, em que o Acre aparecia nas últimas colocações nas provas de língua portuguesa e matemática. No lugar da solenidade protocolar ou festiva, uma reunião de trabalho. Durante o encontro, que contava também com a presença de muitos diretores de escola, a Secretaria assumiu publicamente os baixos índices e, ao mesmo tempo, numa atitude pouco comum, não culpou a falta de recursos, mas o seu uso inadequado. A intenção era romper com a cultura dominante no setor público, especialmente na gestão educacional, em que os problemas e os desafios não são assumidos, muito menos compartilhados. Os resultados vieram com o tempo.

Em geral, as organizações do setor público ressentem-se de uma visão clara, principalmente por conta, entre outros fatores, da ausência de uma liderança efetiva que facilite a criação de um clima e cultura propícios à aprendizagem, à mudança e à inovação (XAVIER, 2003, p. 9).

De fato, não há possibilidade de mudança onde não se promove um querer coletivo. Em alguns casos ele é patrocinado pelo desejo da conquista, em outros pela ameaça da derrota. No caso do Acre, os dois aspectos colaboraram para a construção e consolidação da visão institucional da Secretaria de estado de Educação. E, embora pareça menos relevante, colaborou também um original e positivo sentimento de orgulho do povo acreano. O Acre foi um país independente e se tornou Brasil após um longo processo de luta pelo território acreano, antes pertencente à Bolívia. Não é sem razão que sua gente desenvolveu um sentimento de pertencimento. O fato de os resultados negativos do Acre no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), terem sido apresentados naquela ocasião e nos dias que se sucederam, nas reuniões mais importantes e nas escolas, sempre que possível, nos jornais e nas entrevistas da televisão, criou-se um desejo coletivo, entre os profissionais da educação, de superar as marcas da educação do Acre. Naquele momento, criava-se um projeto comum, ou como diz Gomes (2004, p. 75), “uma visão *desejante* do futuro”.

Xavier (2003, p. 10) explica que “a visão institucional é a imagem mental compartilhada do desejado futuro para a organização”, acrescentando os seguintes elementos:

- i. Deve estar relacionada ao negócio essencial da organização;
- i. Deve ser clara quanto à direção a ser tomada;
- ii. Deve proporcionar uma referência para a tomada de decisão dos gestores;
- iii. Deve proporcionar uma maior unidade de propósitos e ação;
- iv. Deve criar uma sensação de objetivo, um sentimento positivo de metas compartilhadas e um ambiente de apoio mútuo;
- v. Deve ultrapassar os muros da organização; e
- vi. Deve ser criada e estabelecida pelo principal líder da organização, com apoio dos colaboradores.

E conclui dizendo que a visão é aquela que responde à seguinte questão: “se nós da organização fizermos tudo que pensamos ser necessário fazer, como estaremos daqui a cinco ou dez anos?” (XAVIER, 2003, p.10). Ou seja: é o sonho possível, em que todos devem se sentir responsáveis pelo sucesso. Possível, mas desafiador, capaz de inspirar e canalizar valores e crenças comuns. Não restava dúvida de que este sonho era tornar a educação do Acre como referência de qualidade. Embora parecesse lugar comum em qualquer parte do país, para a equipe da SEE essa visão tinha a marca do desafio.

A educação de qualidade é também a base do projeto de governo, ancorado no conceito de *florestania*, pois colabora para dar mais sentido ao projeto maior de construção de uma sociedade sustentável. A visão de futuro oficialmente pactuada, capaz de conectar-se ao propósito da educação de qualidade e ao projeto de florestania, foi: *A Secretaria de Educação do Acre será uma referência em acesso e qualidade na educação básica*. Este é o sentido da SEE. A ele foi vinculado um propósito, ou a missão, que teve como princípio: a idéia da escola no centro do sistema. Neste caso não se tratava de uma novidade como conceito, mas efetivada numa novidade como prática. As escolas com foco do sistema, os alunos seriam o foco das escolas.

E a missão serviu para catalisar todo o esforço da Secretaria, escapando da velha estrutura das caixinhas que compunham os Departamentos, Setores e Unidades, dando força a uma nova organização matricial (vinculando poder de mando às atribuições no plano). A missão da SEE, para incorporar-se em sua “corrente sanguínea”, foi formulada de maneira concisa, simples, clara e fundamentalmente mobilizadora, dando rumo às ações, articuladas em objetivos estratégicos, estratégias e metas estabelecidas pelo Plano. Assim, a formulação resultou em: *Fortalecer a escola para assegurar acesso, permanência e sucesso do aluno*.

A visão da SEE, contida aí a sua missão, permite à equipe um claro senso de direção, proporcionado pela decisão compartilhada de desenhar o futuro e pactuar a sua realização no

tempo. Sem dúvida é um dos elementos de mobilização permanente, indispensável para a sustentabilidade do projeto. Sem um sonho coletivo, o líder torna-se um chefe, tendo que gastar energia realizando petições e ordenando a realização das tarefas mais simples, pois as unidades da organização na ponta da hierarquia não têm capacidade de autogestão.

Os valores eleitos para afirmar as crenças da equipe, estabelecendo os parâmetros de conduta para alcançar a missão, foram: (i) Identidade, como parte da cultura e do meio amazônico; (ii) Compromisso, como um pacto da equipe com os objetivos da Secretaria; (iii) Qualidade, como marca no atendimento da comunidade escolar; (iv) Visão de Futuro que fosse capaz de conectar-se ao propósito da educação de qualidade, base do projeto de florestania; Honestidade, como atitude correta no uso dos recursos materiais e respeito aos princípios éticos e morais; e (v) Equidade, dedicada à igualdade de oportunidades segundo as necessidades.

Dando sentido e coerência a visão, missão e valores, quatro objetivos estratégicos foram desenvolvidos, completando o conjunto da Visão Estratégica: (i) qualidade no ensino; (ii) padrão básico de funcionamento das escolas; (iii) modernização da gestão; e (iv) democratização do acesso e permanência do aluno. Estes objetivos estratégicos articulam um plano de suporte estratégico, composto por estratégias, metas e ações.

Para uma organização sem objetivos e metas todos os caminhos são idênticos, todos os esforços inúteis e qualquer atividade representam progresso. Sem objetivo, indivíduos e organizações tendem a andar sem rumo, reagindo às mudanças ambientais sem um sentido claro do que realmente desejam alcançar (XAVIER, 2003, p. 35).

Ao todo, o Plano desencadeou cerca de 90 ações articuladas à visão institucional, provocando, na prática, uma mudança de grandes proporções no sistema de ensino, mobilizada por um único eixo: o sucesso do aluno.

### 3.4 A estrutura

A reforma educacional do Acre começou apenas em janeiro de 1999. Pode-se dizer que ainda é cedo para medir os seus resultados. Portanto, é preciso reconhecer a fragilidade de uma avaliação sem um distanciamento histórico. Cinco anos ainda é um tempo muito curto para a métrica de um sistema de ensino. Segundo Fullan (1999, p. 21),

nossa experiência com diversas iniciativas que duraram vários anos, indica os seguintes prazos: São necessários em torno de 2 a 3 anos para melhorar uma escola de ensino fundamental; para uma escola secundária, de 5 a 6 anos; para um distrito escolar (dependendo obviamente de seu tamanho, de 6 a 8 anos.) Não sabemos quanto tempo seria necessário para empreender a melhoria em estados ou mesmo em países inteiros.

Se já é difícil avaliar os resultados das ações iniciadas no começo da gestão, mais complicado é avaliar a reforma da estrutura da SEE, que caminha sempre um passo atrás da maioria das iniciativas. A prioridade dada às escolas retardou um cuidado maior ao desenho de uma estrutura adequada à estratégia e aos objetivos organizacionais.

De fato, a primeira ação do Governo eleito foi permitir, a Secretaria de Educação conquistar uma maior capacidade institucional, através de uma reforma da estrutura administrativa. Através dela, cargos simbólicos do poder tradicional foram extintos garantindo maior governabilidade a um delicado e gigantesco processo de remanejamento de pessoal. A ação foi fundamental para que a nova gestão superasse as estruturas invisíveis de poder que emperram os processos de mudança, passando o controle do processo decisório para o secretário de educação e a nova equipe. Entretanto, até meados de 2002, quase nada foi alterado na estrutura da SEE, ampliando o fosso entre a dinâmica do planejamento estratégico e a estrutura formal da Secretaria.

Sem dúvida, ao submeter o fluxo das ações da reforma à lógica organizacional do planejamento estratégico, a Secretaria realizou o rompimento com a estrutura tradicional dos “feudos”, que marcaram a cultura dos departamentos estanques, até então loteados pelos partidos que compunham a coalizão no poder. O planejamento estratégico ajudou substancialmente e superou a estrutura formal e permitiu que fluísse informal e naturalmente uma dinâmica matricial. Cada um dos quatro objetivos estratégicos possuía um gerente, chamado de líder de objetivo. Estes detiveram algum tipo de poder e o exerceram de maneira transversal. Cada um passou a comandar um conjunto de gerentes de metas, e estes grupos responsáveis pelos planos de ação. Este modelo evoluiu para a criação de microrredes, que foi a base da última e mais ousada reforma da Secretaria de estado de Educação – o seu novo modelo de gestão.

As dificuldades detectadas na relação da Secretaria de Educação com as escolas e as fragilidades enfrentadas na efetivação da reforma, motivaram a equipe gestora a aprofundar a discussão sobre o modelo de gestão da SEE, particularmente em torno dos princípios para as mudanças necessárias. Ao mesmo tempo, o grupo se interessou em antecipar o desenho de novos processos, normas, projetos de lei e mesmo o desenvolvimento ou adaptação de tecnologias para uma proposta de monitoramento da gestão das escolas.

O ajuste do modelo aproximou a gestão de um formato mais descentralizado, participativo e de crescente comprometimento dos gestores, em todos os níveis, com os resultados. Ou seja, a Secretaria pretende caminhar para uma maior profissionalização de seus serviços, garantindo à população um padrão de qualidade no atendimento, com sistema de avaliação e controle, com maior independência, para que não sofra de abalos permanentes pelas mudanças conjunturais de governo.

A seguir será apresentada a proposta de ajuste no modelo de gestão da Secretaria, tendo em conta os elementos constitutivos, as atribuições, o funcionamento interno e o

relacionamento entre as instâncias. Depois, serão apresentados os parâmetros para as normas e regulamentos a partir das atribuições previstas no modelo para a Secretaria de Estado de Educação, a escola e os principais atores da comunidade escolar, estabelecendo os mecanismos de participação e funcionamento das várias instâncias do sistema SEE. Por último, serão apresentadas outras recomendações abstraídas das reuniões do grupo gestor.

A maioria das propostas nasceu em reuniões temáticas, em subgrupos de gestores da Secretaria de Estado de Educação. Posteriormente discutidas em plenárias, receberam modificações e foram devidamente pactuadas por todos os segmentos envolvidos, como nova Lei de Gestão Escolar, aprovada na Assembléia Legislativa.

É conveniente ressaltar que essas recomendações aqui apresentadas fazem parte de propostas que ainda estão em processo de construção. Alguns aspectos, a bem da verdade, não ficaram bem resolvidos para a maioria dos gestores da SEE. Há também propostas incompletas e outras que podem estar equivocadas, risco calculado que se corre quando se decide por novas situações. Mas o novo aqui apresentado não significa que partiu do nada. Toda sugestão levantada é fruto da observação da experiência acumulada pela equipe.

Em geral, as secretarias de estado têm uma estrutura convencional, que é o seu organograma. Via de regra, a estruturação é piramidal com o secretário no ápice seguido por um conjunto de departamentos. – Administração, Ensino Infantil, Ensino Médio, Ensino Especial, Planejamento, e assim por diante.

Esses departamentos, organizados verticalmente, acabam sendo estruturas paralelas que resolvem praticamente todos os problemas que lhes dizem respeito. De fato, cada departamento acaba se parecendo e funcionando como uma mini-secretaria. É um modelo segmentado e não compartilhado. Os procedimentos não são coerentes e, como em muitos casos a divisão dos departamentos tem a ver com um loteamento político, a segmentação fica ainda mais acirrada.

O que se verificou na atual gestão da SEE foi que, na composição da equipe de gestores, adotou-se o critério técnico-político para a contratação e ocupação dos cargos. Mas os espaços foram estruturados a partir da lógica dos departamentos e com quase nenhum grau de autonomia para a tomada de decisões. Não havia lógica ou concepção comum, e esta ausência levava à prática de tratamento individualizado para os problemas. A tomada de decisão seguia somente a lógica do secretário de plantão. Em 99, o Planejamento Estratégico da Secretaria representou uma importante ruptura com o antigo modelo.

A avaliação do grupo constatou que era preciso dar mais um passo à frente. E acreditava que os ajustes necessários deveriam ser assentados em dois importantes pilares: o princípio da crescente autonomia dos atores e da capacidade de conversação permanente entre gestores, diretores de escola, comunidade escolar e sociedade.

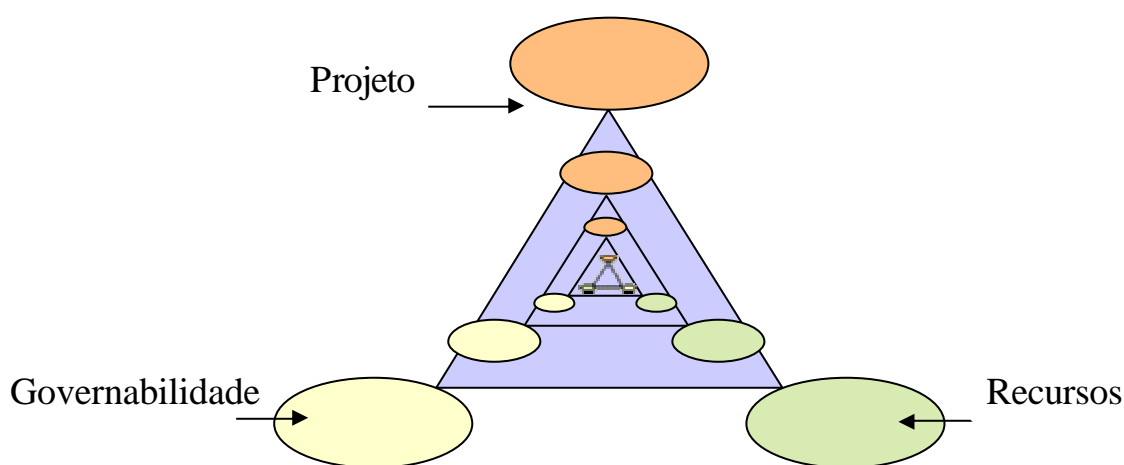
Como ficou apresentado anteriormente, o modelo tradicional não foca a escola. Já o modelo proposto na primeira fase do Plano 1999-2003 focou a escola, mas, de certa forma, perdeu de vista o aluno, achando que a escola, por si só, se encarregaria desta responsabilidade.

A equipe da SEE acredita que, a partir de agora, precisa aprimorar mais as iniciativas de melhoria do ensino, acompanhando em profundidade o desempenho do aluno no processo e ajustando a relação com as escolas conforme as características de cada uma e os seus resultados, aferidos pelo sistema de avaliação. Isso só é possível com ajustes significativos no modelo de gestão do órgão central. A sugestão (agora em curso) foi realizar duas ações drásticas: (i) unificar todos os setores de desenvolvimento e acompanhamento pedagógico em uma Subsecretaria forte, com todos os projetos coerentemente articulados, o que Elmore e Burney (apud FULLAN, 1999, p. 29) chamam de "criar uma cultura comum"; e, (ii) subordinar as demais áreas da administração do sistema às finalidades do projeto pedagógico.



Para romper com o que restou da “cultura do departamento” e para criar uma nova forma de relacionamento da Secretaria com a escola, não basta apenas modernizar procedimentos e processos. A equipe da Secretaria propôs (e começa a colocar em prática) um modelo de gestão que subordina todas as suas ações ao sucesso do aluno. Para isso simplificou seu desenho organizacional para dar conta de tarefas cada vez mais complexas. A Secretaria ficou reduzida a apenas três vértices de comando numa estrutura achatada. Três secretários adjuntos, interligados e interdependentes, formam um triângulo de governo, próximo do que propõe Matus (1994):

#### ORGANOGRAMA 01 – SIMPLIFICAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DA SEE (ACRE)



Fonte: Secretaria de Estado de Educação. Gerência de Planejamento, 2003.

O projeto, a finalidade da Secretaria, é o ensino. A secretaria adjunta responsável pela qualidade efetiva do projeto ficou denominada de Secretaria Adjunta de Ensino. Ela unifica e subordina todos os setores e procedimentos relativos ao processo de construção curricular e acompanhamento pedagógico das escolas. Dando suporte ao projeto da Secretaria, as outras

duas outras secretarias adjuntas: Secretaria Adjunta de Recursos, responsável pela gerência de pessoal, compras e infra-estrutura, reduzindo os atritos entre áreas meio e fim, porque subordinada aos resultados do projeto; e a Secretaria Adjunta de Gestão, responsável pela governabilidade do projeto, comandando a relação com as escolas e estabelecendo uma interlocução privilegiada dos diretores com o órgão central. A Secretaria Adjunta de Gestão é a universalização e oficialização de uma experiência-piloto realizada em Rio Branco com sucesso. Foi apelidada pelos membros da equipe de “bicho de sete cabeças”, porque se formou, originalmente, com sete ex-diretores que comandavam (cada um) uma microrede, com cerca de dez ou doze escolas. Cada um se tornou uma espécie de gerente de uma microrede, não só resolvendo problemas na ponta, mas, especialmente, sendo o canal de diálogo e negociação permanente do projeto da Secretaria com o projeto das escolas.

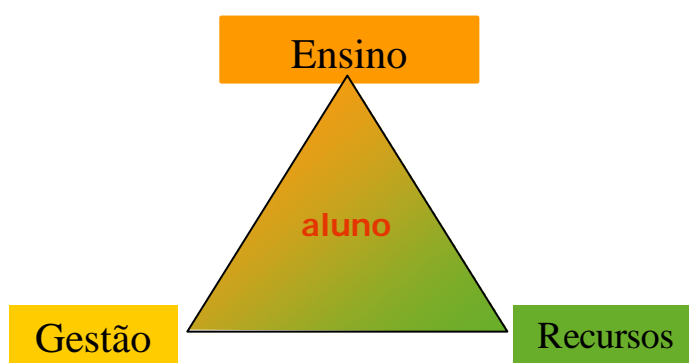
Esta concepção triangular (mas não piramidal) deve sintetizar também uma espécie de código genético do Sistema de Educação do Acre. Ou seja, toda e qualquer instância da rede de ensino – desde a sede da SEE à menor e mais longínqua escola do Estado – tem que ser e estar estruturada a partir destes três aspectos, seja uma escola periférica no bairro Sobral, em Rio Branco, ou numa escola rural no Alto Purus ou Alto Juruá. Esta estrutura genética tem que estar presente.

Qualquer processo de tomada de decisão ou formulação de proposta tem que considerar essas três dimensões: se o projeto é bom; se possui os recursos necessários para ser realizado e a capacidade para ser efetivado, no sentido de conseguir executar considerando o contexto e os outros atores envolvidos: apoio, resistência, indiferença, etc. Neste contexto, a Secretaria tem que estar preparada para conviver com forças aliadas, forças correligionárias, forças neutras e forças adversárias.

Assim, para o novo desenho organizacional da SEE, o grupo inspirou-se na seguinte concepção: na SEE não haver exatamente um organograma e sim uma espécie de "paleta de

cores". Sendo cada Secretaria Adjunta configurada por uma cor, a Secretaria deve chegar ao aluno (finalidade do sistema) na medida exata da combinação das três cores. Na ponta, um gerente de microrede se encarrega de resolver (num determinado patamar) todos os tipos de problemas, incorporando a síntese das cores.

### ORGANOGRAMA 02 – “PALETA DE CORES” DA SEE (ACRE)



Fonte: Secretaria de Estado de Educação. Gerência de Planejamento, 2003.

O gerente de micro-rede deve ser um generalista, no sentido mais próximo do que Morin (2001, p.128) chama de *"policompetente"*. Para o sucesso do propósito, foi elaborada em debate com os diretores das escolas e sindicato dos professores, uma nova Lei de Gestão, que se inscreve integralmente neste princípio. Uma das principais decisões foi acabar com o cargo de vice-diretor, que fragmentava a escola. Nas escolas públicas do Acre, havia uma prática de dividir as tarefas entre o diretor e o vice por turno. Normalmente um mesmo prédio comportava duas escolas, uma dirigida pelo diretor e a outra pelo vice, com distintos quadros de funcionários e culturas administrativas diferentes. Por várias vezes, a SEE teve que intervir para resolver problemas de desentendimento entre diretor e vice. Optou-se por um diretor que se sentisse de fato responsável pela escola integralmente, nos três turnos. Auxiliando o diretor

foram agregados dois novos cargos: o coordenador pedagógico e o coordenador administrativo. Juntos com o diretor, formam a escala da “paleta de cores” mais próxima do aluno. Uma direção integrada, mas com papéis individualmente definidos, podendo contribuir mais concretamente para o sucesso da gestão.

O Secretário de Educação, antes de 1999, detentor de todo o poder, agora passou a ser um mediador, responsável pela liderança do projeto de reformas e pela ação permanente de manter a ação dos três secretários adjuntos integrada. No início da administração, o secretário de educação fazia cerca de 500 assinaturas de documentos oficiais por dia. Agora sua assinatura fica restrita aos documentos estratégicos. O papel do secretário segue à risca o propósito de não executar nada que outra pessoa, em um posto hierarquicamente abaixo do seu, tenha capacidade de realizar.

O secretário de educação e os adjuntos de ensino, recursos e gestão formam um grupo gestor, responsável pela definição das grandes linhas e para tomar as decisões que qualquer uma (das três áreas) julgar relevante levar ao grupo gestor. No dia-a-dia, cada um desenvolve seu trabalho, toma decisões com autonomia a partir das linhas mestras pactuadas. Serviços prestados pela assessoria de comunicação, pelo planejamento e o próprio secretário estão a serviço do conjunto.

Na escola, o Diretor, o Coordenador Pedagógico e o Coordenador Administrativo devem ter uma articulação semelhante. O diretor articula e coordena os dois aspectos; todos têm responsabilidades específicas, todos têm poder de decisão em algum grau.

O Núcleo da SEE, representação da Secretaria no interior do Estado, muda sua feição tradicional e passa a ter a cara do antigo “bicho”, ou das microredes da Capital. Segundo esta concepção, seu papel é estreitar a proximidade com a escola.

A instância mais próxima da escola é a gerência de microrede com um gerente. Trata-se (como já foi dito) de uma pessoa “policompetente”, mas com especialização em alguma

modalidade de ensino (rural, indígena, médio ou fundamental), dependendo da característica de sua microrede.

O gerente de microrede se relaciona com uma média de 10 escolas. Na escola, tem relacionamento direto com o diretor, o coordenador administrativo e o coordenador pedagógico. É um generalista com capacidade para resolver problemas até um determinado grau de complexidade. A qualquer momento, pode acionar qualquer instância da rede, onde devem ficar os gerentes específicos, ou os especialistas. Ele identifica problemas e, dependendo do grau de dificuldade, acessa o especialista (no órgão central). Este poderá resolver problemas individuais ou de forma coletiva. O gerente de microrede alimenta e atualiza informações a cada dois meses, o que implica, portanto, a necessidade de informatização.

Ainda não foi possível estabelecer o número de gerentes que a SEE precisa para fazer funcionar sua rede, mas, a medida que elas entram em funcionamento, o modelo está sendo ajustado. O desafio será ver como ele deve agir na escola e como esta escola terá seus problemas resolvidos.

Há também os gerentes de Rede que formam a equipe do Secretário Adjunto de Gestão. Cada gerente de Rede (Gerente de Escolas de Ensino Médio, por exemplo) tem um gerente correspondente: de recursos um gerente e de ensino. Juntos, formam mais um triângulo do modelo. O mais interessante, e que torna um pouco mais complexo o desenho, é que os gerentes de recursos e de ensino, no patamar da Gerência de Rede, não são subordinados ao Gerente de Rede, mas às suas respectivas secretarias adjuntas. Os três gerentes de rede trabalham em conjunto e de maneira articulada, mas não compartilham do mesmo espaço de trabalho no dia-a-dia. Estão subordinados as secretarias adjuntas distintas, o que obriga ao diálogo e negociação permanente, tendo o Plano como base.

Vejamos um exemplo: O Gerente da Rede de Escolas de Ensino Médio tem visão do

conjunto, tem que olhar todos os aspectos da escola – de ensino e de recursos – passando pela gestão. Ele precisa de uma pessoa que *cuide* (palavra que expressa zelo, além da palavra administrar) dos recursos da Rede de Ensino Médio e domine desde a prestação de contas das escolas até a disponibilidade de recursos da secretaria para esta modalidade de ensino. Ele recorre à Gerente de Recursos do Ensino Médio, que faz parte da equipe da Secretária Adjunta de Recursos, que pode não resolver tudo, mas dispõe de um grau de autonomia que impede que o problema suba mais uma "caixinha". Em certas situações, deverá entrar em contato com a Secretaria Adjunta de Recursos, mas o fará com a lógica das necessidades da escola, porque não fica presa às obrigações burocráticas de sua sala. Regularmente, a Gerente de Recursos e o Gerente de Ensino do Ensino Médio se reúnem com o Gerente de Rede correspondente para debater o desenvolvimento do Plano de Reforma no Ensino Médio e os problemas específicos detectados pelos relatórios dos Gerentes das Microrredes do Ensino Médio. Quando a Gerente de Recursos do EM conversa com a Secretária Adjunta de Recursos, está em pauta o sucesso da escola e não apenas a solução de uma obrigação burocrática. Espera-se, portanto, o surgimento de uma nova cultura institucional baseada na colaboração e na negociação.

É uma estrutura flexível. Não tem mais um centro responsável por todas as decisões. Cada instância tem um centro. É o desenho de uma organização viva. Cada célula tem todos os elementos do sistema. Não tem acima e abaixo porque as funções são muito diferentes. A SEE não é mais importante que a escola. É tão importante quanto. Tem que ter uma relação de complementaridade.

O princípio da equidade (presente entre os gerentes e explicitado como um dos valores da visão estratégica do Plano) permite o surgimento de gerências especiais para o atendimento de zonas prioritárias. A rede é fatiada segundo a especificidade: ensino médio, ensino rural, ensino fundamental, educação infantil, educação indígena. Em certos, onde o município é

pequeno, têm-se redes mistas. Pelo resultado do trabalho até agora realizado, pode-se perceber que são muitos os caminhos e alternativas para realizar este processo de descentralização com poder distribuído e capacidade de resolução na ponta do sistema.

Esta concepção ainda não está totalmente organizada e, muito menos, normatizada, mas já está sendo posta em prática. A equipe da SEE prefere ajustar em andamento, antes de engessar por uma lei estadual. Um ensaio gráfico deste modelo (ver anexo) tenta dar conta de suas principais nuances. A Secretaria ainda trabalha em um conjunto de instrumentos para apoiar o trabalho de cada gerente em suas especificidades. Modelos de relatório, planilhas, organização de agendas e rotinas ainda estão sendo lapidados na prática e no pensar da prática, também.

### **3.5 As pessoas**

As pessoas são o ativo mais valioso que a organização pode dispor, [até porque] constituem possivelmente o fator mais crítico da eficácia organizacional (XAVIER, 2003, p. 10).

Cinco anos depois de iniciada a reforma educacional do Acre, quais seriam os resultados se pelo menos 20% dos investimentos dedicados à valorização profissional e capacitação das pessoas fossem deslocados para outras prioridades, como equipamentos, dinheiro na escola ou obras? Mesmo não dispondo de ferramentas confiáveis de aferição, pode-se afirmar que os resultados seriam desastrosos.

Mas que resultados? Todas as pesquisas de opinião, encomendadas ao longo destes anos pelo governo do Acre a institutos como IBOPE e Vox Populi (ACRE, 2002), apontaram a educação como uma das principais marcas da gestão. Entretanto, se pudéssemos esmiuçar os

motivos valorizados pela população para melhoria da educação, o resultado provável seria: (i) o fim dos problemas com matrícula, como filas e falta de vagas no ensino médio; (ii) os prédios escolares muito mais bonitos, com a retirada dos muros, as pinturas coloridas e a qualidade do material empregado; (iii) as escolas agora com quadras cobertas, laboratórios de informática, bibliotecas e laboratório de ciências; (iv) muitos bairros com escolas novas de excelente padrão construtivo; (v) as escolas com o triplo dos equipamentos de que dispunha antes e de boa qualidade, sendo visível o novo padrão do mobiliário escolar; (vi) as crianças tendo merenda de qualidade, kit de material escolar, escova e pasta de dentes e, em alguns casos óculos, e aparelhos auditivos. Estes são os elementos visíveis que o senso comum aponta como sendo “a revolução na educação”. A demanda educacional da população, especialmente da população de baixo poder aquisitivo, é pobre. Com pouca ou quase nenhuma escolarização, os pais cobram o que é palpável. Se a criança está matriculada e não falta nada na escola, está ótimo.

Entretanto, para os pais com maior grau de escolaridade e técnicos da Secretaria de Educação, o que foi descrito anteriormente não basta. Estando o aluno matriculado, importa se ele tem ou não um ensino de qualidade. Mas a opção dos governantes dificilmente segue esta lógica. Eles sempre pendem para a maioria. São vários os motivos, mas dois têm relevante peso: (i) Em termos de investimento financeiro, a qualidade de que tratam os técnicos significa uma proporção de gastos em muito superior ao que demanda a qualidade tridimensional do senso comum. (ii) Em termos de dividendos políticos, a opção do governante pela qualidade dos técnicos fica ainda mais remota, porque dificilmente irá colher os dividendos políticos em sua gestão.

Por que é assim? Porque a qualidade depende de um investimento prioritário na gestão de pessoas. O custo é altíssimo, de risco, e o resultado, quando alcançado, é quase imaterial. No caso do Acre, o aspecto mais relevante para a população foi o conjunto de obras: 100% de



escolas reformadas e muitas escolas construídas com excelente qualidade do ponto de vista material e estético. Quanto custou? Cerca de 18 milhões por ano. Ao mesmo tempo, a secretaria priorizou fazer com que os professores tivessem um salário digno, condizente com a profissão. Dobrou os salários e fixou um dos melhores salários do país. Mas a população acha que os professores ainda são explorados e que ainda precisa aumentar muito o salário. Quanto custou até aqui? 7 milhões por mês. A folha saltou de 6 para 13 milhões em cinco anos. Comparando, a diferença anual é de 18 milhões para obras, com alto dividendo político, contra 91 milhões para salários, com dividendo político entre médio e baixo.

Este é um dos motivos pelo qual a gestão de pessoas é muito pouco considerada nas administrações públicas. Aumentar salário, investir em programas de capacitação, elevar a auto-estima dos funcionários, não são práticas comuns para a maioria dos governos.

A ausência de gestão profissional de pessoas tem sido uma das principais restrições para se ter um setor público orientado para resultados. Não só muitas das indicações para a ocupação de postos de trabalho são de natureza política, mas também é comum encontrar departamentos e divisões com número excessivo de pessoas, com desvio de função, mal pagos. Isso se deve, entre outros motivos, à ausência de um sistema de responsabilização efetivo, à falta de vontade política e à excessiva regulamentação do setor, ao desconhecimento das competências necessárias para o pleno exercício das funções (XAVIER, 200, p. 10).

Mas se o descaso com a gestão das pessoas provoca grande prejuízo para qualquer organização, na educação este é um prejuízo incalculável. Para Mello e Rego (2002, p. 81),

As reformas que visam a melhoria da educação básica somente terão sustentação a médio e em longo prazo se existirem professores preparados e comprometidos com a aprendizagem dos alunos. (...) E não se pode esperar por mudanças na atuação do professor junto a seus alunos se não se mudarem também a forma de atuar junto aos professores.

Entretanto, mesmo que um governo comprometido com a qualidade da educação e convencido destes argumentos, não terá pela frente um caminho atapetado. A gestão de pessoas da organização é uma das tarefas mais delicadas, que implica pelo menos quatro princípios básicos (XAVIER, 2003):

- i. Conhecer as competências institucionais e individuais, ter a pessoa certa no lugar certo;
- ii. Dispor de adequados sistemas de recrutamento, seleção, alocação e retenção de profissionais;
- iii. Contar com sistemas de recompensas e incentivos; e,
- iv. Manter mecanismos de formação profissional continuada.

Uns mais, outros menos, os quatro princípios foram levados em consideração no Acre. Entretanto, “conhecer as competências institucionais e individuais e ter a pessoa certa no lugar certo” e “recrutar, selecionar, alocar e reter funcionários” talvez tenham sido (e continuam sendo) os princípios mais espinhosos. Especificamente no Acre e nos demais ex-Territórios, mais que nos demais Estados, a informalidade é uma regra. Constantemente, os setores mudam de nome e função dentro das secretarias, e também as secretarias dentro do governo. Como ter a pessoa certa para o lugar certo se até o lugar é uma coisa volátil? E isto não é uma brincadeira com as palavras. Nos primeiros meses da gestão de Jorge Viana na Prefeitura de Rio Branco, um levantamento de patrimônio detectou que uma escola rural desativada por falta de alunos no ano anterior havia simplesmente desaparecido. Madeira, telha e equipamentos sumiram. Em 1999, como Governador, detectou que aproximadamente cem escolas rurais eram “fantasmas”. Tinham cadastro no Censo e professores, mas de fato simplesmente não existiam.

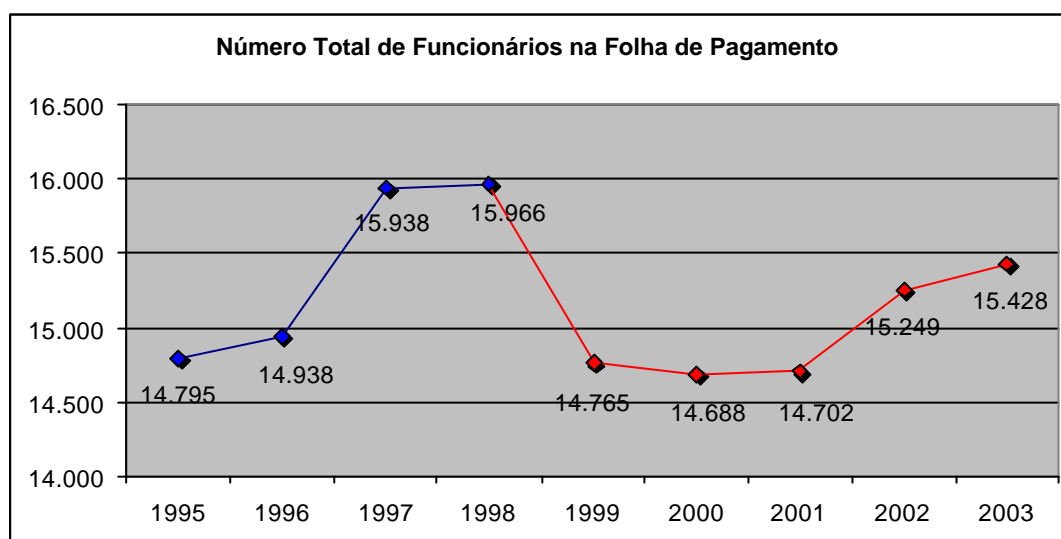
Conhecer as competências individuais e institucionais é tarefa complexa que a

Secretaria do Acre ainda está engatinhando e espera dar os primeiros passos, agora (final de 2004) com os desdobramentos do novo modelo de gestão, apresentado anteriormente. Entretanto, mesmo com as dificuldades, foi possível realizar algumas ações importantes, mais relacionadas à alocação de pessoas e, de certa forma, dando sentido ao ter a pessoa certa no lugar certo. A principal delas, relatada brevemente na abordagem sobre o contexto, foi o processo de relotação de todos os funcionários da secretaria. Partindo do pressuposto que a pessoa certa depende de um lugar certo, a Secretaria realizou duas ações relevantes; (i) definiu as regras de formação mínima para cada tipo de atividade; e (ii) realizou um reordenamento da rede de ensino.

Definir e adequar a formação mínima para cada ocupação parece óbvias e simples para a maioria dos Estados. No Acre do princípio de 1999, em função da existência de: (i) funcionários fantasmas, (ii) professores com a qualificação abaixo dos níveis exigidos por lei; e (iii) funcionários em disfunção; devido ao processo anterior de “apadrinhamento”, o ajuste não era simples. Muitos professores que possuíam contratos efetivos na secretaria de educação e, ao mesmo tempo, outras ocupações, realizavam uma espécie de subcontrato, sem que a secretaria tomasse nenhuma medida, por descontrole total ou por conivência. Logicamente, o posto era ocupado por outra pessoa mais desqualificada e sem compromisso legal com a secretaria. Outro descontrole muito comum era o excesso de professores ocupando postos administrativos enquanto professores leigos (sem formação mínima) ocupavam as salas de aula. Não havia também uma vinculação entre a formação do professor e a disciplina que ministrava na escola. A escolha pertencia unicamente ao professor, que poderia escolher uma disciplina alheia a sua formação para ficar em uma escola que fosse mais conveniente, seja pela proximidade de sua casa ou pelo horário de trabalho, em função de um outro “bico”. Entretanto, nada se comparava ao número de profissionais que não trabalhavam e que, mesmo chamados ao trabalho, não retornaram, pois (i) não moravam no

Estado há muitos anos; ou (ii) já tinham um emprego melhor no mesmo horário. O Quadro abaixo ilustra bem a redução de funcionários de 1998 para 1999 e, mesmo em 2003, com quase 60 mil alunos a mais sendo atendido pela rede, o número de funcionários ainda não retornou ao patamar de 98.

**QUADRO 08**



Fonte: Secretaria de Estado de Educação. Gerência de Pessoas, 2003.

Todos esses casos foram resolvidos com ganho para a qualidade do ensino, mas não sem um alto custo político. Com menos de dois anos da gestão do Governador Jorge Viana, a marca de sua gestão era de “governo perseguidor”. Como o Acre tem o maior índice de funcionários públicos do país (excetuando-se Brasília), atribuem a derrota do candidato do governador à prefeitura de Rio Branco, em 2002, a um conjunto de ações da Secretaria de Educação envolvendo a gestão de pessoas. Observando uma pesquisa de opinião com as medidas acertadas e erradas do governo, realizada ainda em meados de 99, pode-se observar a repercussão das medidas da educação, que detém metade dos funcionários do Estado:

**QUADRO 09 – PESQUISA DE OPINIÃO – MEDIDAS ACERTADAS PELO  
GOVERNO DO ACRE (1999)**

<b>DAS MEDIDAS QUE O GOVERNADOR ADOTOU ATÉ AGORA, QUAIS AS QUE VOCÊ CONSIDERA ACERTADAS?</b>		
	<b>Medidas Acertadas</b>	<b>%</b>
1.	Pagamento em dia	27,2
2.	Retorno das pessoas ao trabalho	14,3
3.	Demissão de fantasma	14,3
4.	Redução de salário de pessoas que não trabalhavam	7,9
5.	Não sabe	5,7
6.	Melhoria nas saúde	5,5
7.	Benefícios para os colonos	3,1
8.	Nenhuma	3,0
9.	Criação do PCCR da educação	2,6
10.	Todas	2,2
11.	Programa de Geração de Emprego e Renda	2,0
12.	Regularização de Funcionários	1,8
13.	Corte de vantagens	1,3
14.	Recadastramento da Educação	1,2
15.	Reciclagem de funcionário	1,1
16.	Outros	6,8

Fonte: Pesquisa de Opinião Pública, Secretaria de Estado de Comunicação do Acre, 1999.

**QUADRO 10 – PESQUISA DE OPINIÃO - MEDIDAS ERRADAS PELO  
GOVERNO DO ACRE (1999)**

<b>DAS MEDIDAS QUE O GOVERNADOR ADOTOU ATÉ AGORA, QUAIS AS QUE VOCÊ CONSIDERA ERRADAS?</b>		
	<b>Medidas Erradas</b>	<b>%</b>
1.	Não sabe	35,8
2.	Demissão de pessoas	24,1
3.	Nenhuma	12,2
4.	Perseguição de funcionários	12,0
5.	Redução de vantagens	11,5
6.	A forma como foi criado o PCCR da Educação	1,1
7.	Retirar o Plano Bresser	0,9
8.	Outras	2,4

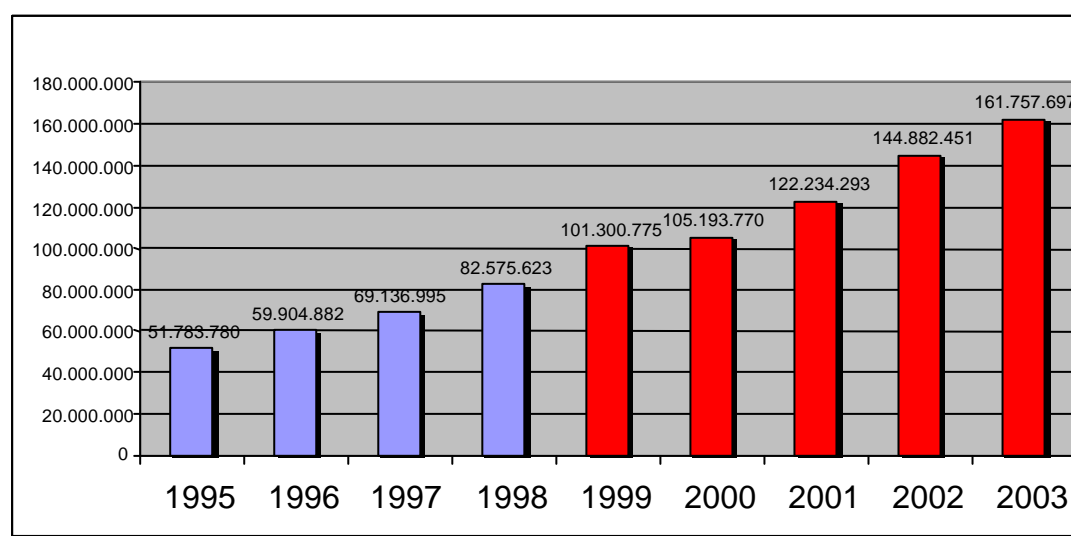
Fonte: Pesquisa de Opinião Pública, Secretaria de Estado de Comunicação do Acre, 1999.

Contar com um sistema de recompensas e incentivos foi a tônica de dois dos processos legais da reforma: (i) o novo Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Trabalhadores em Educação (Lei Complementar 67/99 e Lei Complementar 91/01); e (ii) o novo modelo de

gestão das escolas (Lei Complementar 1513/03). Do ponto de vista legal, o novo PCCR desfez a progressão automática do antigo Plano, e deve colocar em prática no próximo ano (2005) um sistema de progressão por mérito, já previsto em lei, mas ainda sem regulamentação. A lei diz que a promoção e a passagem do profissional da educação de uma classe para outra acontecerá para todos os que atingirem uma avaliação satisfatória de pelo menos 70%. A avaliação deve considerar o desempenho em serviço, qualificação em instituições credenciadas, conhecimentos da área de atuação e efetivo tempo de serviço na educação.

O novo Plano de carreira também trouxe uma inequívoca valorização profissional da categoria dos professores ao tornar isonômico o piso salarial dos professores com o das demais categorias do Estado (advogados, engenheiros, policiais militares, etc.). Além do mais, foi a categoria que acumulou o maior índice de aumento real. Atualmente os professores da rede estadual de ensino ganham salários superiores aos professores da Universidade Federal do Acre. O quadro abaixo demonstra a evolução dos gastos com a folha de pagamento. Considerando uma redução no número de funcionários entre 1998-2003, pode-se perceber o volume de recursos investido em ganho real para os trabalhadores da educação.

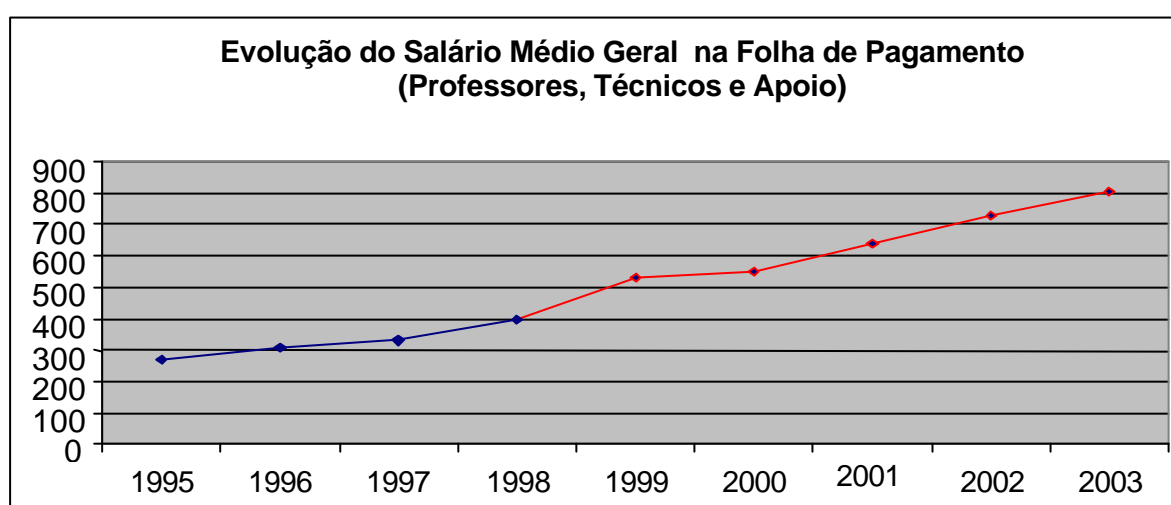
**QUADRO 11 - CRESCIMENTO DO VALOR GERAL DA FOLHA DE PAGAMENTO**



Fonte: Secretaria da Fazenda do Acre, 2004.

Uma característica do Plano de Carreira do Acre é que estão incluídos todos os trabalhadores da educação e não somente os professores. A construção de novas tabelas salariais e os aumentos realizados nos anos seguintes à aprovação do Plano fizeram com que a média salarial da folha de pagamento da educação estadual dobrasse de 400 para 800 reais, como demonstra o quadro abaixo.

**QUADRO 12**



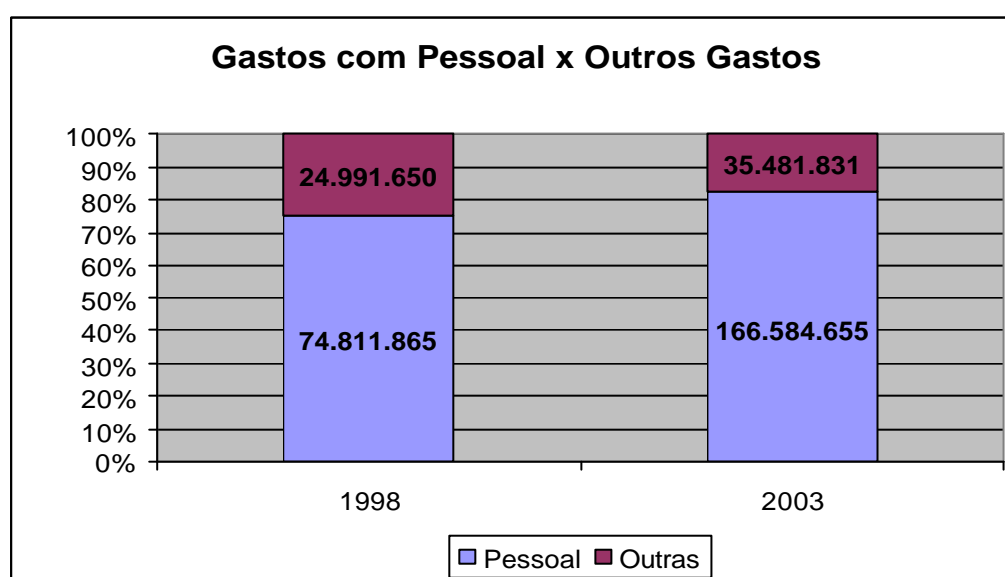
Fonte: Secretaria de Estado de Educação. Gerência de Pessoas, 2004.

Um aspecto preocupante, no entanto, é a redução relativa dos recursos para a manutenção e investimentos da Secretaria. A situação tende a ficar insustentável, considerando-se: (i) o crescimento vegetativo da folha de pagamento; (ii) a elevação do número de funcionários inativos; (iii) a ainda presente demanda por matrícula em comunidades isoladas e (iv) a pressão sindical por aumento salarial (uma cultura inflacionária fora de tempo). Isto sem levar em conta a situação limite em que se encontra o Governo do Estado em relação com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

O quadro abaixo permite visualizar as mudanças na destinação dos gastos, do ponto de vista relativo, de 1998 para 2003. É importante lembrar que uma das bandeiras de luta da

CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação) é que os governos invistam 80% dos recursos da educação em salários, e a Lei do FUNDEF estabelece o mínimo de 60%. No caso do Acre, que tinha um investimento de 75% com folha de pagamento, em 2003, apesar do surpreendente aumento real do orçamento da educação, direcionou um aumento relativo para folha de pagamento, ultrapassando a marca dos 80%.

**QUADRO 13**



Fonte: Secretaria de Estado de Educação. Gerência de Planejamento, 2004.

Para finalizar a dimensão dedicada à gestão de pessoas, resta tratar dos mecanismos e formação dos profissionais. A rigor, as organizações se preocupam somente com a formação continuada. Entretanto, no passado, o setor público foi responsável pela contratação, por necessidade ou por descontrole, de um grande número de profissionais sem a formação mínima exigida por lei, tendo que assumir também a formação inicial de seus profissionais. Nem tanto pelo aspecto legal, que responsabiliza apenas o profissional, mas absolutamente pelo simples fato de ser esta uma condição para que a educação possa atingir níveis satisfatórios de rendimento escolar.

Nestes cinco anos de reforma, os investimentos com a qualificação de pessoal no Acre



priorizaram, de maneira absoluta, os profissionais da ponta do sistema. Somente agora, colhendo os resultados positivos desta medida, a Secretaria de Educação inicia um programa de formação para os técnicos do órgão central, começando com a contratação de um MBA e gestão pública para os principais gestores da área de recursos.

Direcionado para as necessidades das escolas, os projetos de formação se organizaram da seguinte forma:

- i. Formação Inicial, subdividido em dos grandes projetos: magistério (Proformação) e em nível superior (Pro-Saber); e
- ii. Formação Continuada, que se subdividiu em nove frentes: educação indígena; ensino rural; educação infantil; ensino fundamental de 1ª a 4ª; ensino fundamental de 5ª a 8ª; educação de jovens e adultos; ensino médio; educação especial; e, ainda, formação de gestores de escola.

Não faz parte do objetivo deste estudo fazer uma descrição detalhada de cada um dos projetos, mas sim uma avaliação sumária a respeito das características gerais e dos objetivos da formação, assim como do volume de profissionais envolvidos. Importa reunir os elementos para validar, ou não, o caminho percorrido nesta área.

O primeiro comentário que merece ser feito diz respeito à dimensão dos programas de formação dos professores do Acre. Não se dispões de um patamar de referência para comparar com as iniciativas de outros estados, mas sem dúvida está entre as iniciativas com o maior volume relativo de investimentos e abrangência. A rede estadual de ensino tem aproximadamente 8 mil professores. Nestes cinco anos, todos passaram por alguma ação voltada para a formação, inicial ou em serviço, conforme demonstra os quadros abaixo.

**QUADRO 14 - PROGRAMAS DE FORMAÇÃO CONTINUADA (1999-2002)  
SEM INTERVENÇÃO DIRETA NA SALA DE AULA**

<b>PROGRAMAS</b>	<b>Número de Professores</b>	<b>Carga Horária</b>
PCN em Ação de Educação Infantil	854	172
PCN em Ação 1ª a 4ª Série - Ensino Fundamental	2.560	186
PCN em Ação 5ª a 8ª Série - Ensino Fundamental	1.424	156
PCN em Ação Educação de Jovens e Adultos	264	104
PCN em Ação Ensino Especial	369	210
PCN em Ação 1ª a 8ª Ensino Rural	502	150
PCN em Ação 5ª a 8ª Meio Ambiente	690	115
PCN em Ação Ética e Cidadania	289*	S/C**
PROFA Programa de Formação para Professor Alfabetizador	2.954	198
Programa de Formação de Coordenador Pedagógico	233	120
PROGESTÃO Prog. de For. Continuada em Gestão Escolar	625	284
Oficinas de Escolha do Livro Didático	2.654	40
Programa de Formação de Professores Indígenas	110	120
PCN em Ação Ensino Médio	830	156

\* com participação da comunidade; \*\* Sem controle de carga horária.

Fonte: Secretaria de Estado de Educação. Secretaria Adjunta de Ensino, 2003.

**QUADRO 15 - PROGRAMAS DE FORMAÇÃO CONTINUADA (1999-2002)  
COM INTERVENÇÃO DIRETA NA SALA DE AULA**

<b>PROGRAMAS</b>	<b>Número de Professores</b>	<b>Carga Horária</b>
Aceleração de aprendizagem de 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental	212	120
Projeto Poronga - Aceleração de aprendizagem de 5ª a 8ª série do Ensino Fundamental	115	88
Gestar - Programa de Aprendizagem Escolar	814	192
Programa Escola Ativa	367	120

Fonte: Secretaria de Estado de Educação. Secretaria Adjunta de Ensino, 2003.

**QUADRO 16 - PROGRAMAS DE FORMAÇÃO INICIAL DE PROFESSORES**

<b>PROGRAMAS</b>	<b>Número de Professores</b>	<b>Duração</b>
PROFORMAÇÃO – Formação de Professores em Nível Médio (concluído em 2001)	1.844	2 anos
Pro-Saber – Formação Inicial de Professores em Nível Superior (Fase I: 2000-2004 e Fase II: 2001-2005)	4.489	4 anos

Obs.: Ver, anexo, relação dos cursos por municípios.

Fonte: Secretaria de Estado de Educação. Secretaria Adjunta de Ensino, 2003.

Chama a atenção nos programas de formação continuada do Acre que, mesmo envolvendo um grande volume de projetos de distintas áreas, fazem parte de uma unidade, em função de um conjunto de características comuns. Este fato permite chamar esta iniciativa de um sistema de formação de professores, dadas a coerência e a interdependência interna de seus projetos. Os aspectos compartilhados entre os projetos:

- i. estão vinculados e nasceram de uma demanda comum provocada por um projeto maior de melhoria da qualidade do ensino, que é o PES;
- ii. são resultantes de estudos, avalizados por dados de desempenho da rede de ensino, como é o caso do Gestar, executado originalmente nas escolas com os piores resultados de desempenho escolar;
- iii. estão embasados por Referenciais Curriculares desenvolvidos pela Secretaria de Educação, em coerência com os Parâmetros Curriculares nacionais;
- iv. têm como princípio a participação opcional dos professores, que podem ou não aderir aos programas conforme interesse pessoal;
- v. são monitorados conforme as ações, metas e resultados desejáveis.

A garantia da melhoria da educação exigiu a realização de investimentos simultâneos na formação inicial e continuada de professores e um abrangente leque de ações diretas que buscavam intervir (i) nas concepções, (ii) metodologias, (iii) estrutura e (iv) rotinas de ensino. Neste caso, encontram-se programas de correção de fluxo, o Gestar (Gestão da Aprendizagem Escolar) e a proposta do novo sistema de avaliação (PARECER CEE 15/2001).

Fatores importantes de destaque, além da grande oferta de formação para os professores, é o envolvimento crescente do Acre com a Educação Infantil (em franco declínio em todos os estados brasileiros) e com a educação escolar indígena. Na formação de professores índios, a SEE passou a elaborar políticas, com participação dos professores

indígenas, entidades e lideranças e atuar diretamente na formação dos professores, supervisores e na reestruturação direta das unidades escolares.

O conjunto de iniciativas que envolvem o sistema de formação de profissionais da educação do Acre soma mais de quarenta projetos (listados, com suas principais características e resultados nos anexos deste trabalho), o qual exigiu uma reestruturação da própria Secretaria para dar conta dessa complexa teia. As mudanças envolveram alterações na estrutura de funcionamento das equipes, nas rotinas e nas concepções de trabalho dos técnicos que compõem a SEE. A necessidade de tais mudanças se dá também em função dos desafios colocados pela realidade de ensino no Estado e o acúmulo de ações que visavam responder e reverter as dificuldades e fragilidades da rede.

Os programas de formação inicial se destacam por terem conciliado quantidade e qualidade. O Proformação – Programa de Formação de Professores em Exercício, foi resultante da demanda provocada pela Lei do Fundef, que estabelecia um prazo de cinco anos para que os professores obtivessem a habilitação mínima exigida por lei para o exercício das atividades docentes. O Proformação foi desenvolvido pelo Projeto Fundescola (MEC/BID) e atingiu mais de 27 mil professores cursistas em 1.107 municípios, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Ou seja: uma média de 24 professores por município, em torno de 35% da demanda, segundo o INEP (GUERRA, 2002). O Acre, que optou por universalizar o programa, com o objetivo de zerar o indicador de professores “leigos”, foi o Estado com maior número relativo e um dos maiores em termos absolutos, com 1.844 professores cursistas, atingindo todos os 22 municípios do Estado, que significou uma média de 83 professores por município. Mas o Acre não se destacou apenas em quantidade. O próprio Ministério da Educação (GUERRA, 2002, p. 29) reconhece: “O Acre conseguiu um índice de aprovação de 89,2% no Proformação. No total, 1.634 professores concluíram o curso no estado, vencendo muitas dificuldades de acesso, em plena Amazônia”. O resultado também

pode ser observado pelo depoimento da professora Josiléia da Silva Souza:

Curso a distância é sonho, não dá certo. Era isso que eu pensava quando comecei o Proformação. Nossa escola está tão longe do resto do Brasil, num seringal na zona rural de Rio Branco, no Acre. Eu me perguntava: 'Como é que um curso assim pode mudar a prática pedagógica?'. Agora, no finalzinho do curso, olho para trás e vejo que a escola está completamente diferente, houve uma mudança radical. [...] Hoje, as aulas são dinâmicas, cheias de novidades. Não menosprezamos a cultura dos alunos. Pelo contrário, valorizamos. Por exemplo? Quando eu estava ensinando o sistema solar, um aluno me interrompeu e disse que quem ilumina a Terra é Nossa Senhora das Candeias, e não o sol. Chamei a merendeira, pessoa muito religiosa, para falar sobre Nossa Senhora das Candeias. Retornando o assunto na aula seguinte, conversei com a turma sobre a importância da ciência, e de como suas descobertas permitiram que entendêssemos o sistema solar (GUERRA, 2002, p.29).

Já o Pro-Saber foi criado para superar o baixo número de professores com curso superior no Acre - um dos fatores do desempenho insatisfatório dos alunos nas provas de rendimento escolar do SAEB e principal fator limitante para a universalização das últimas séries do Ensino Fundamental e Médio. A idéia inicial era criar um Instituto Superior de Educação gerido pelo próprio Estado. A distância entre a formação acadêmica e livresca das universidades e a prática necessária da sala de aula sempre incomodou a equipe da Secretaria de Educação. Esperava-se para a nova instituição, responsável pela formação dos professores da rede em nível superior para:

- i. Responder pela formação do professor em todas as dimensões - valores individuais e coletivos, competências para o domínio dos conteúdos com articulação interdisciplinar, conhecimento e aperfeiçoamento da prática pedagógica e desenvolvimento profissional;
- ii. Oferecer condições de aprendizagem dos Parâmetros Curriculares

- Nacionais e Referenciais do Estado;
- iii. Ampliar a formação do professor, oferecendo oportunidade de acessar os diferentes âmbitos do conhecimento (cultural, social, político, ambiental, econômico e ético);
  - iv. Associar os conteúdos com as didáticas específicas;
  - v. Assegurar autonomia dos professores em seus processos de aprendizagem.

Entretanto, os desafios da Secretaria já eram grandes o suficiente. Do ponto de vista financeiro, seria uma sangria dos recursos da educação básica para o ensino superior, e sem volta. Do ponto de vista da complexidade da tarefa, tornava-se um complicador a mais para os desafios assumidos com a reforma ampla da rede de ensino do Acre. Chegou-se então ao consenso na equipe de que se tratava de uma meta muito ousada para o tamanho da responsabilidade já assumida pelo planejamento estratégico. Outros fatores preponderantes para a decisão foram: (i) a capacidade ociosa da Universidade Federal do Acre; (ii) o valor simbólico que representava para os professores estudar na Universidade Federal; e (iii) a abertura apresentada pela UfAC para a construção compartilhada do projeto, incorporando parte das expectativas criadas em torno do Instituto de Ensino Superior.

O resultado foi amplamente vantajoso para as duas instituições. O custo aluno na Universidade federal do Acre, que ficava em torno de 8 mil reais por ano, custou para o governo do estado, em torno de 4 mil o curso inteiro. Mas esta não foi a principal vantagem. A presença dos professores da rede de ensino, com suas experiências de sala de aula, arejaram a Universidade, normalmente de mal com a realidade das escolas. Por outro lado, a atmosfera do ambiente acadêmico criou uma nova postura nos professores, que se tornaram mais reflexivos sobre a prática na escola, além de ficarem com uma elevada auto-estima,

principalmente na escola, onde gozavam de um status inferior perante os colegas formados.

### **3.6 Programas e processos**

A dimensão “programas e processos” se situa exatamente entre o querer e o fazer. Aparentemente, ela poderia ter sido subdividida, mas deixaria de ser uma dimensão (da capacidade institucional da organização). Para efeito didático, pode-se falar dos programas separadamente dos processos, mas do ponto de vista da dinâmica do funcionamento institucional, esta dimensão deveria ser escrita assim: programas-e-processos, como uma só palavra, como um só conceito.

Esta indissolubilidade foi (e ainda está sendo) responsável por um dos mais complexos processos da reforma do Acre. Na prática, programas e processos não se transformam em uma só dimensão automaticamente. Dependendo da dinâmica da organização e do contexto em que está inserida, os programas são muito mais dinâmicos que os processos, acarretando a inviabilidade dos propósitos da organização. Evitar esta situação, ou contornar é um dos maiores desafios de um planejamento estratégico. Se a discrepância entre o tempo do plano de ação e o tempo da dinâmica institucional (processos) não forem suficientemente sanados, a liderança cai no descrédito interno e externo e o projeto será visto como mais um plano de gaveta.

Todas estas complicações foram e ainda estão sendo vividas no Acre. O planejamento foi organizado com quatro objetivos estratégicos, que simplesmente davam conta de tudo. Rigorosamente, dar conta de tudo não é o que se chama de estratégico, mas a situação no começo de 99 era tão grave que o sentido de prioridade foi ligeiramente alterado. Era preciso, pelo menos, dar pequenas respostas para todas as coisas. Este fato fez com que o limite entre

o feijão com arroz da secretaria (as rotinas) e o estratégico ficasse muito tênue.

Para entender melhor, a secretaria tinha uma estrutura piramidal muito engessada. Até a compra de uma lâmpada de uma determinada escola tinha que passar pela decisão do secretário. Em 1999, uma reforma administrativa reformulou a estrutura da secretaria, que deixou de ser SEC (Secretaria de Educação e Cultura) para se transformar em SEE (Secretaria de Estado de Educação). Entretanto, serviu apenas para enxugar os cargos. Não afetou a lógica interna dos processos, a divisão de trabalho e responsabilidades e os papéis de coordenação. Tudo ainda permaneceu centralizado como antes e ainda com alguns agravantes. Como o secretário cumpria mais um papel de representação política, a estrutura anterior possuía um secretário geral, responsável pela maioria dos despachos e assinaturas. Na nova estrutura, este cargo foi extinto para que não houvesse nenhuma dualidade de poder, necessidade premente para o sucesso dos ajustes mais duros da arrumação da casa. O secretário ficou então, como diz Matus (1994), em sua jaula de cristal, fazendo até quinhentas assinaturas por dia e acuado pela tentativa de mudar a lógica tecnocrática ainda dominante, mesmo com o novo governo. O gabinete do secretário, que era a maior sala da secretaria, tornou-se também o lugar mais distante da realidade.

Em meio a esta crise, o planejamento estratégico aconteceu. Como se pode observar, a incompatibilidade entre os programas do PES e os processos da SEE foi total. O PES foi organizado com quatro objetivos estratégicos. A secretaria possuía nove Departamentos, além do Gabinete do Secretário. Abaixo dos departamentos dezenas de coordenações, setores e seções. O tempo entre a tomada de decisão e a realização era uma infinidade. O pior é que decisões se concretizavam e, quando muito, resultavam em algo distinto da decisão originalmente tomada. O número de intermediários distorcia sobremaneira a qualidade do resultado final.

O que poderia ser feito? Havia pelo menos dois caminhos: (i) ajustar institucional e



legalmente todos os processos da secretaria à dinâmica do planejamento estratégico; ou (ii) realizar o planejamento obedecendo a processos novos e paralelos aos mecanismos tradicionais das normas e cultura da SEE. Não havendo tempo para ajustar a secretaria e só depois pôr em prática os programas, optou-se pelo segundo caminho. Os resultados foram surpreendentemente mais rápidos que o esperado, mas a secretaria tornou-se um ambiente completamente informal.

Uma decisão como esta envolve muitos riscos e responsabilidades. A opção tomada envolveu atropelar as caixinhas do organograma oficial e fazer com que a lógica de funcionamento e distribuição de tarefas seguisse o desenho do PES, literalmente conforme o manual (XAVIER, 2001). Conforme os quatro objetivos estratégicos, o comando seria feito prioritariamente pelos líderes de cada objetivo (Qualidade do Ensino, Condições Materiais de Funcionamento, Modernização da Gestão e Acesso e Permanência do Aluno). Cada um deveria comandar os gerentes de metas relacionadas ao seu objetivo. E cada gerente de meta era responsável por um plano de ação, que se desdobrava em várias equipes responsáveis por cada ação. Ao todo foram listadas mais de 90 ações. Todo o processo deveria ser monitorado e avaliado pelo secretário com a colaboração de um coordenador do PES, uma espécie de secretaria executiva, funcionando da seguinte maneira:

- i. Uma vez por mês o secretário se reúne com os líderes de objetivo e o coordenador do PES para discutir o andamento do Plano;
- ii. O coordenador do PES reúne pelo menos uma vez por semana com cada líder de objetivo;
- iii. Os líderes de objetivos se reúnem pelo menos uma vez por semana com os gerentes das metas de cada objetivo estratégico;
- iv. Os gerentes das metas de melhoria se reúnem pelo menos uma vez por semana com sua equipe;
- v. Todas as reuniões para acompanhamento do PES são previamente

- agendadas, possuem uma pauta e uma duração definidas e são registradas em ata;
- vi. Todas as reuniões para o acompanhamento do PES têm como foco o andamento do PES e as decisões são tomadas com base em fatos e dados;
  - vii. Há comunicação freqüente entre as diferentes equipes encarregadas de executar os planos de ação;
  - viii. As escolas e os pais de alunos são regular e frequentemente informadas sobre o conteúdo e a execução do PES;
  - ix. A secretaria produz e divulga para toda a comunidade material informativo sobre o PES (XAVIER, 2001, p. 96).

Na prática as coisas não aconteceram exatamente assim. Muitas vezes reinava a intuição no lugar da decisão abalizada por indicadores. Outras vezes a agenda estratégica era dominada pelas urgências, emergência e ‘incêndios’. E onde deveriam existir sempre reuniões previamente agendadas, com pauta e tempo estipulados previamente, predominava o improvisado. Não era sem razão. A máquina da secretaria sugava todo o tempo de suas principais lideranças com atividades rotineiras. De um lado motivada por uma baixa capacidade operacional na ponta por falta de técnicos minimamente capacitados. De outro, inevitavelmente, porque as decisões tinham que passar pelas velhas engrenagens da máquina burocrática do governo.

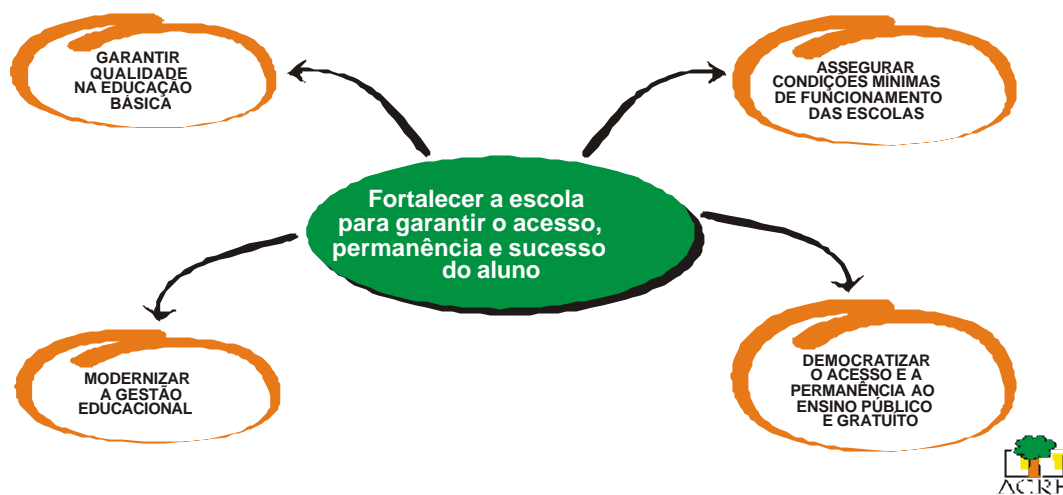
O sonho da segunda opção de seguir um caminho paralelo não parece ser possível em nenhuma organização com total assepsia. Se a meta do plano estratégico era equipar as escolas com ‘n’ carteiras de boa qualidade e esteticamente adequadas ao ambiente e a cultura amazônica, tudo corria bem. As equipes se reuniam e traçavam os planos, os engenheiros elaboravam o projeto e testavam com sucesso no laboratório. Mas num determinado momento, inevitavelmente, a equipe se deparava com uma ou outra sigla da velha estrutura. Um conjunto de três letras era suficiente para toda dinâmica matricial vir abaixo. Muita

energia é gasta para fazer funcionar o que deveria ser automático. Numa Comissão Permanente de Licitação, os projetos fariam aniversários se o secretário não se empenhasse pessoalmente para que os procedimentos tivessem curso. Processos rotineiros deveriam fluir sem a presença dos principais gerentes, para que estes se dedicassem prioritariamente aos seus objetivos estratégicos, atuando como recomenda o manual. Entretanto, 80% da agenda dos líderes das instituições públicas poderia ser transferida para outras pessoas situadas em vários níveis da hierarquia inferiores aos seus.

De qualquer modo, mesmo que a dimensão programas-e-processos não tenha sido implementada conforme o ‘manual’, a forma atípica como se configurou na SEE foi suficiente para que a instituição não caísse na cilada de gestões de sistemas educacionais do estilo “metralhadora giratória”, a que a maioria dos secretários está sujeita. E muitas vezes não é por falta de visão, mas pela incapacidade múltipla do dirigente (técnica e política) para conter as intermináveis demandas, movidas pelo senso comum da sociedade, dos políticos, das lideranças comunitárias e das sempre presentes urgências movidas pelas pressões dos grupos internos da secretaria.

A existência do PES permitiu a realização de um pacto com a comunidade escolar e com os gestores da secretaria. Isto foi suficiente para amenizar a tensão que cerca qualquer decisão sobre os investimentos. O Plano permitiu que todos tivessem clareza das prioridades e se sentissem, ao mesmo tempo, autores e cúmplices delas. Os objetivos estratégicos bem definidos e articulados com a missão aumentaram a eficiência e a eficácia da secretaria. Por este motivo, foram apresentados graficamente (conforme figura abaixo) em todos os encontros e expostos publicamente sempre que possível, para fixar as responsabilidades e criar o sentido da mobilização.

**FIGURA 01 – PES – Plano Estratégico da SEE**



Fonte: Secretaria de Estado de Educação. Gerência de Planejamento, 1999.

Como diz Xavier (2001, p. 10), "a cultura de projetos nem sempre está presente no setor público, onde os processos de planejamento, monitoramento e avaliação muitas vezes não estão perfeitamente estabelecidos". No caso do Acre, mesmo com o processo de planejamento bem estabelecido, a estrutura legal e a cultura institucional atrasavam o desenrolar dos projetos. A solução, principalmente nos primeiros anos, foi correr risco. Não havendo possibilidade de tempo para adequar os procedimentos oficiais aos projetos estratégicos da Secretaria, o jeito foi caminhar em grande medida na informalidade. Caso contrário, os resultados alcançados nas reformas do Acre teriam sido pífios. Só agora, cinco anos depois, a secretaria está colocando um novo modelo de gestão, que se propõe responder de maneira adequada aos programas e processos como uma única dimensão.

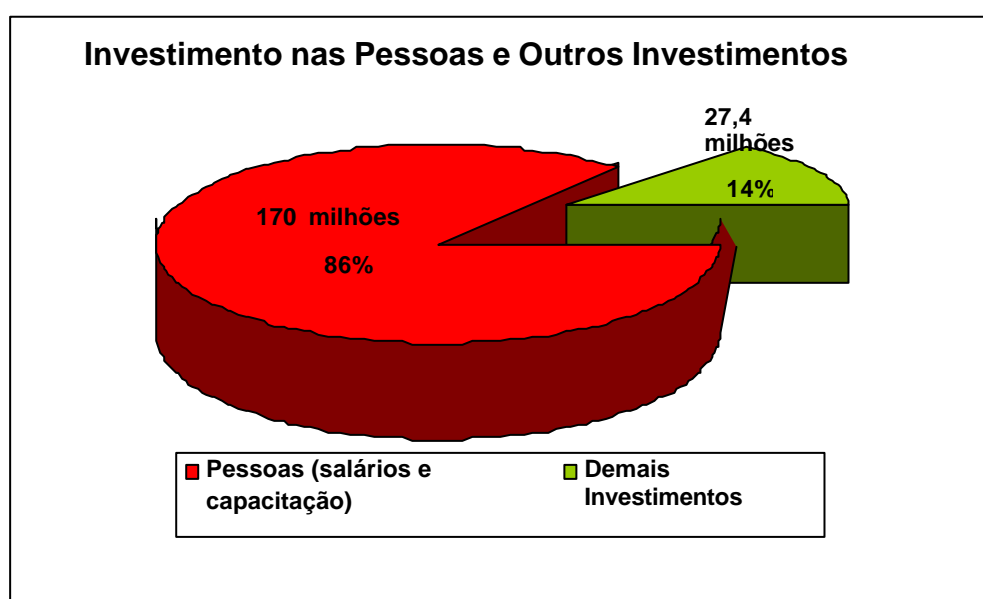
### **3.7 Outros recursos (financeiros e infra-estrutura)**

A análise desta dimensão é, grosso modo, a avaliação dos recursos da Secretaria de Educação do Acre. Mas a quantificação e a qualificação dos recursos disponíveis por si só

não dizem muita coisa. É preciso levar em conta também os critérios e a forma como estes recursos são manipulados, mas principalmente os propósitos a que se propõem na sua utilização. Somente assim será possível avaliar, finalmente, se eles são ou não suficientes. Tudo dependendo das escolhas feitas pela organização.

Então, a análise desta dimensão e de seus componentes deve começar pelos critérios de uso dos recursos e das prioridades da Secretaria de Educação do Acre para atingir os seus propósitos. Neste aspecto, dois princípios da Secretaria são chaves. O primeiro deles diz o seguinte: *a qualidade em educação depende menos do que (das coisas) e mais do como (da ação)*. Equivale dizer que a qualidade e a quantidade das atitudes, especialmente dos professores e dirigentes das escolas, valem muito mais que a qualidade e quantidade das condições materiais disponíveis. Por este motivo, a Secretaria estabeleceu como prioridade absoluta investir nas pessoas. A valorização dos profissionais da educação (com carreira e remuneração dignas e formação continuada e permanente) consome 86% dos recursos disponíveis, conforme o quadro abaixo:

**QUADRO 17 – DISTRIBUIÇÃO DOS INVESTIMENTOS (2003)**



Fonte: Secretaria de Estado de Educação. Gerência de Planejamento, 2004.

Já as decisões a respeito do que fazer com os 14% dos recursos restantes seguem um segundo princípio: *a educação pública de qualidade só é plena se acompanhada de uma ação suficientemente abrangente (para ser justa) e racionalmente viável (para ser sustentável)*. Nada de ações ótimas em baixa escala. Nada em grande proporção com vida curta. Segundo Xavier (2001), em se tratando de educação pública, o ótimo para poucos pode ser ruim, enquanto o bom para todos pode ser ótimo. Este princípio foi o filtro das principais decisões da Secretaria quando da distribuição de recursos para as escolas, aquisição de equipamentos, construção e reforma de escolas e uso de tecnologias, etc.

### **3.7.1 Recursos financeiros**

Até o final de 1998, a carência de recursos financeiros foi uma desculpa em moda entre os gestores do sistema de ensino do Acre para justificar salários baixos, pagos em atraso, e as péssimas condições materiais para o funcionamento das escolas. Entretanto, dez anos antes a realidade já era outra. A Constituição de 1988 vinculou pelo menos 25% dos orçamentos dos estados e municípios para a manutenção e desenvolvimento da educação. Por este motivo, mesmo o Acre sendo um Estado pobre e economicamente dependente da União, dispõe de recursos públicos para a educação em volume considerável, se dividido o seu orçamento pelo número de alunos matriculados. Segundo estudos do Ministério da Educação (INEP, 1999) os recursos *per capita* do Acre são superiores ao da maioria dos demais Estados da Federação e até mesmo de importantes países da América Latina, como Chile e Argentina.

Mesmo considerando que a disponibilidade financeira da rede estadual de ensino do Acre é muito boa, é preciso fazer algumas ressalvas para esta vantagem relativa, pelo menos para os dias atuais. Primeiro porque o valor *per capita* diz respeito a uma rede estática. Ou

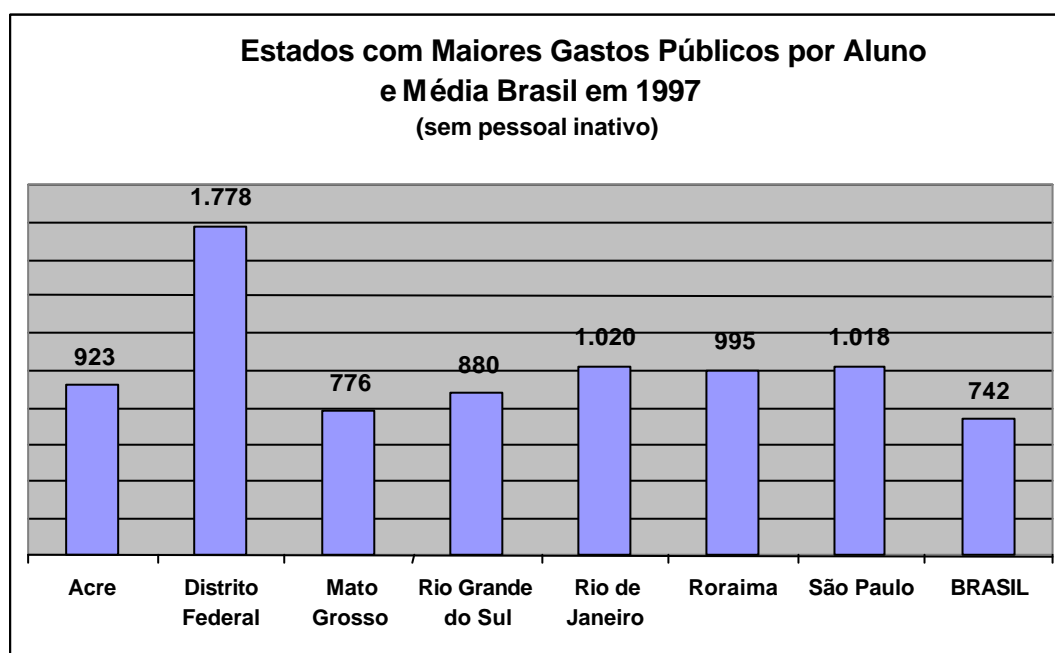
seja: considera apenas os alunos matriculados, como se os recursos fossem necessários apenas para manter quem já está na escola. Não considera as necessidades financeiras para incluir os que estão fora. O Acre, assim como os demais Estados da região Norte, tem um dos piores indicadores de oferta de vagas. A demanda reprimida exige investimentos em construção de novas escolas e contratação de mais professores. As condições financeiras hoje são mais difíceis porque a população do Acre concentra-se em um processo acelerado de migração. Esta mobilidade obriga os gestores do sistema a desenvolver uma permanente reestruturação da rede de escolas, com ampliações e construções novas a cada ano de modo surpreendente.

O segundo aspecto a ser considerado é que a gestão que se iniciou em 99 recebeu um passivo de aproximadamente vinte anos de descaso com a rede pública: prédios insalubres ou destruídos, carência de equipamentos, salários defasados e atrasados. Isso sem considerar que o agravamento das condições de vida da população obrigou o poder público a realizar investimentos cada vez mais altos em programas compensatórios (transporte, material escolar, merenda, saúde na escola, etc.). Sem estes programas, que asseguram o mínimo de equidade para os alunos de baixa renda, mesmo o acesso à educação pública seria inviável para as famílias mais pobres. Consoante estudo de Castro (1999), o volume de investimento privado na educação pública é na ordem de 3,5% da renda das famílias pobres.

É intrigante, no entanto, que a educação do Acre tenha acumulado os piores indicadores de rendimento escolar em um período que dispunha dos maiores recursos financeiros e uma situação conjuntural mais confortável. Soma-se a estes aspectos o fato de que o Governo do Estado ainda não financiava as redes municipais de ensino de acordo com a Lei do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. O Fundef foi criado recentemente, no Governo Fernando Henrique, em 1997, e só vigorou em 1998. Depois desta data, o Governo do Acre passou a acumular perdas no orçamento da educação estadual na ordem de 13% ao ano, em favor de todos os municípios acreanos.

Portanto, entre 1988 e 1997 a rede estadual gozou de uma situação extremamente vantajosa em relação às redes municipais de ensino. Neste período, os recursos da educação *no* Estado eram quase que totalmente *do* Estado, já que a arrecadação das prefeituras do Acre, retirado o Fundef, é insignificante. O quadro abaixo permite uma visualização da situação dos Estados com maior disponibilidade de recursos *per capita* para a educação pública no Brasil em 1987. Neste ano o Acre se situava em quarto lugar, perdendo apenas para o Distrito Federal, Rio de Janeiro, Roraima e São Paulo.

**QUADRO 18**



Fonte: IPEA/DISOC, IBGE/MP & INEP/MEC, 1999.

Em 1995, conforme Plano de Desenvolvimento de Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (MEC, 1995), que originou o Fundef, mostra o Acre em patamar ainda melhor. Situado em terceiro lugar, perdia apenas para Roraima e Amapá. Este mesmo estudo apresenta a discrepância entre os recursos *per capita* das redes do Estado e das prefeituras do Acre. Para cada aluno da rede estadual, a Secretaria de Educação dispunha de

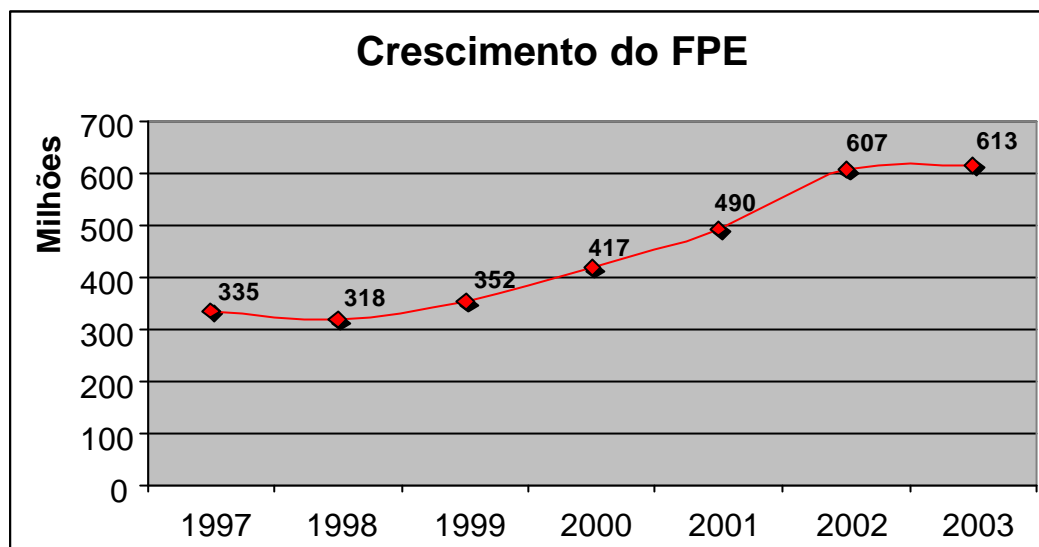


1.048 Reais, enquanto que as prefeituras acreanas tinham, em média, 417 Reais. A Lei do Fundef *equalizou* os valores com a (sub) vinculação de 15% dos orçamentos, transformando o valor aluno do Acre. Para efeito da simulação feita em 1995, para o futuro Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental, o valor aluno do Acre ficaria em 515 Reais. Estes dados reforçam a tese da vantagem financeira da rede estadual no período que antecedeu o ano de 1998. Portanto, o período anterior ao PES e seus resultados.

Mesmo com a redistribuição dos recursos do Estado para os municípios, os valores per capita dos alunos do Acre continuam elevados. Para se ter uma referência, o valor *per capita* para alunos de 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> série do ensino fundamental do Acre no FUNDEF de 2003 era de 1.248 Reais. O Acre, portanto, mantém uma das primeiras posições em recurso *per capita*, perdendo apenas para os Estados de São Paulo (1<sup>o</sup>, com 1.582,76), Amapá (2<sup>o</sup>, com 1.332,97) e Distrito Federal (3<sup>o</sup>, com 1.332,64). Neste ano o valor mínimo, depois da complementação da União, para Estados como Alagoas, Bahia e Ceará, ficou estabelecido em R\$ 579,39 (Diário Oficial da União. 05/01/2004. p. 258 – Seção I). O que importa avaliar é o que significa este volume de recursos e o como a Secretaria de Educação do Acre faz uso dele.

Mesmo dependendo quase que exclusivamente dos repasses da União, o volume de recursos do Fundo de Participação dos Estados (uma espécie de Fundef) não tem mantido uma linha de crescimento que assegura um mínimo de estabilidade. Mesmo assim, o Governo do Acre tem realizado um esforço para aumentar as fontes e o volume de arrecadação própria, reduzindo a dependência da União. O ICMS do Estado, por exemplo, quase quadruplicou de tamanho desde o início de 1999. O quadro abaixo permite a visualização do crescimento do FPE do Estado do Acre nos últimos sete anos

QUADRO 19

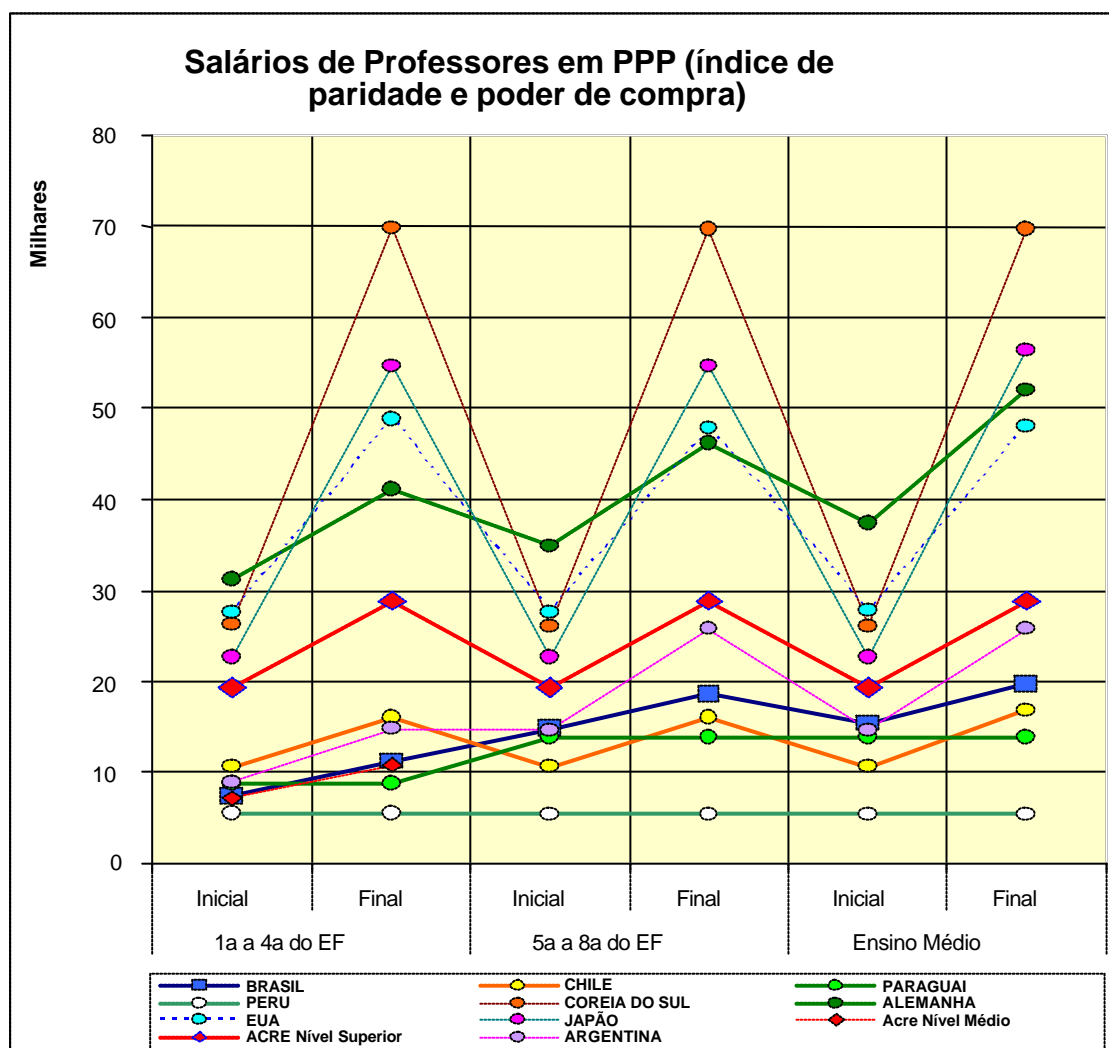


Fonte: Tesouro Nacional apud SEE/ACRE – Gerência de Planejamento, 2004.

Tendo sido tratado o volume dos recursos financeiros disponíveis, cabe agora apresentar como estes recursos são distribuídos.

Anteriormente foram apresentados os princípios para a utilização na SEE. Entre eles a prioridade ao investimento nas pessoas. Seguindo esta lógica, 84% dos recursos são gastos para manter salários dignos e mais 4% com o aperfeiçoamento dos profissionais, com programas de formação inicial e continuada. Estes aspectos também foram detalhados quando se avaliou a gestão de pessoas da Secretaria de Educação. Mas ainda não se avaliou a dimensão deste investimento (prioridade do PES) sendo comparado com a média nacional dos salários do magistério e até mesmo com os parâmetros internacionais. Utilizando o Índice de Paridade e Poder de Compra (PPP), conforme o quadro abaixo, os resultados são surpreendentes.

QUADRO 20



Fonte: Salários dos países - *Education at a glance 2002* (OECD). Salário dos Professores do Acre em 2002 – SEE (Folha de Pagamento): Nível Superior R\$ 1.200/1.800 e Nível Médio R\$ 450/675.  
 Obs.: i) Para jornadas de 30 a 40 horas; ii) PPP - índice de Paridade e Poder de Compra: US\$ 1 = R\$ 0,81.

Os salários dos professores do Acre superam a média brasileira, tanto no início como no final da carreira, e deixam para trás os salários dos professores do Chile e da Argentina. Para países como Peru e Paraguai, não há parâmetro de comparação. Além de o nível salarial ser extremamente mais baixo, eles não têm planos de carreira, sendo iguais os salários iniciais e finais. O mais interessante é que os salários iniciais dos professores do Acre chegaram a patamares mais próximos do padrão dos países ricos, como os EUA, Coreia do Sul, Japão e Alemanha, que dos países em desenvolvimento. Este quadro demonstra também alguns

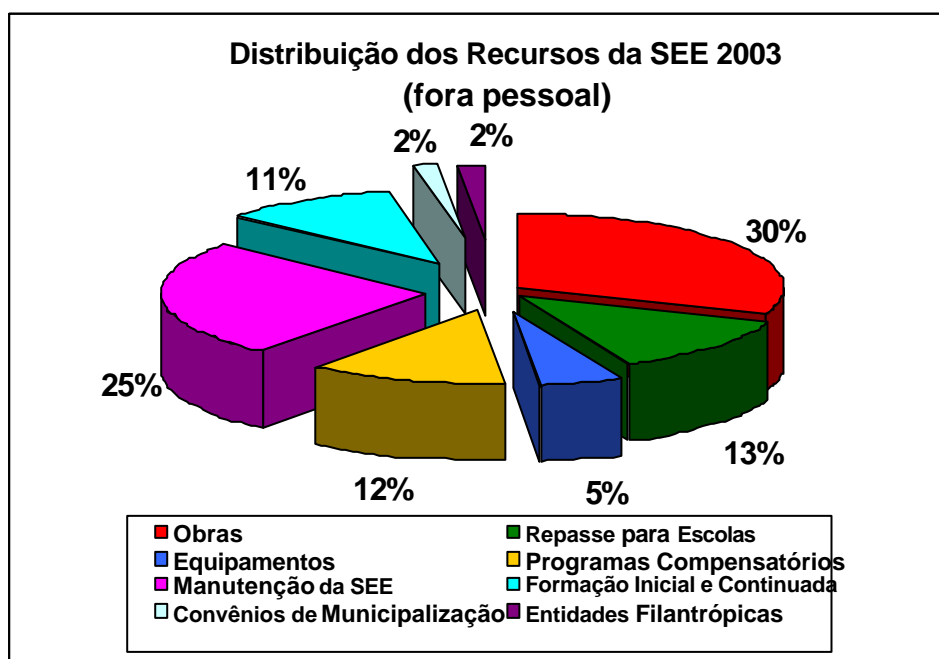
aspectos curiosos. Os salários iniciais do Acre estão mais próximos dos salários da Coreia do Sul, do Japão e dos EUA (nesta mesma ordem) que do Chile e, em alguns casos, do Brasil e da Argentina. Quando observada a lógica de construção dos planos de carreira, o PCCR do Acre, que se caracteriza pela curta distância entre o início para o final da carreira, tem a mesma lógica dos Planos da Alemanha e do Chile, tendo uma aproximação mais tênue com os EUA. Os professores das séries iniciais do Acre têm a mesma remuneração que os professores dos demais níveis de ensino. O mesmo não acontece com a média Brasil e com a Argentina e Alemanha.

A conclusão que se pode tirar dos investimentos do Acre com salários dos professores, comparando com a média brasileira e de países economicamente importantes, é que o Estado atingiu inegavelmente um patamar de salários dignos. Para a maioria dos estados brasileiros, o nível salarial praticado pelo Acre é ainda um sonho distante, especialmente em função das amarras de planos de carreira com tetos salariais muito altos e pisos achatados. Outra vantagem comparativa do Acre é o fato de ser um Estado novo, com uma pequena folha de inativos. A situação poderá se complicar no futuro, se não resolvido o problema do fluxo escolar. Entretanto, os números mostram que o Acre conseguirá compensar este problema com a redução de alunos repetentes, que aumenta o valor *per capita* disponível e reduz a pressão por contratação de novos professores. Em abril de 2004, o jornal Folha de São Paulo divulgou um dos resultados que considerou relevante de um conjunto de indicadores sociais produzidos pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) neste sentido. Segundo o estudo, no período de 1992 a 2002, a defasagem idade/série no estado caiu dos 85,7% constatados em 1992 para 63,8% em 2002, o que representou uma redução de 25,9%. O Acre foi o quinto melhor estado brasileiro na redução dessa defasagem. De acordo com dados do INEP/MEC, dois terços dessa redução ocorreu no período entre 1999 e 2002. Neste período, a defasagem no Ensino Fundamental caiu de 59 para 46%, e no Ensino Médio, de 71 para 65%.

A segunda aposta para manter os investimentos em salário e aperfeiçoamento profissional nos patamares atuais, ou pelo menos na faixa de 80% do total dos investimentos, é o crescimento da receita própria. O Estado está começando a execução de um grande programa de desenvolvimento econômico sustentado, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A expectativa do Governo é que a arrecadação própria ultrapasse 40% do orçamento já em 2006. Em 1998 este percentual era de 27%.

Retirando o investimento com a folha de pagamento, restam 16%, pelas contas de 2003. São valores na ordem de 30 milhões de Reais. Muito pouco ou quase nada para Estados como São Paulo, Minas Gerais, Bahia e até mesmo o Pará, na região Norte. Entretanto, para um Estado com menos de 600 mil habitantes, conforme o Censo 2000 do IBGE, é um valor suficiente para garantir, com folga, o básico. O quadro a seguir mostra como estes recursos foram distribuídos na Secretaria de Educação do Acre no ano de 2003.

**QUADRO 21**



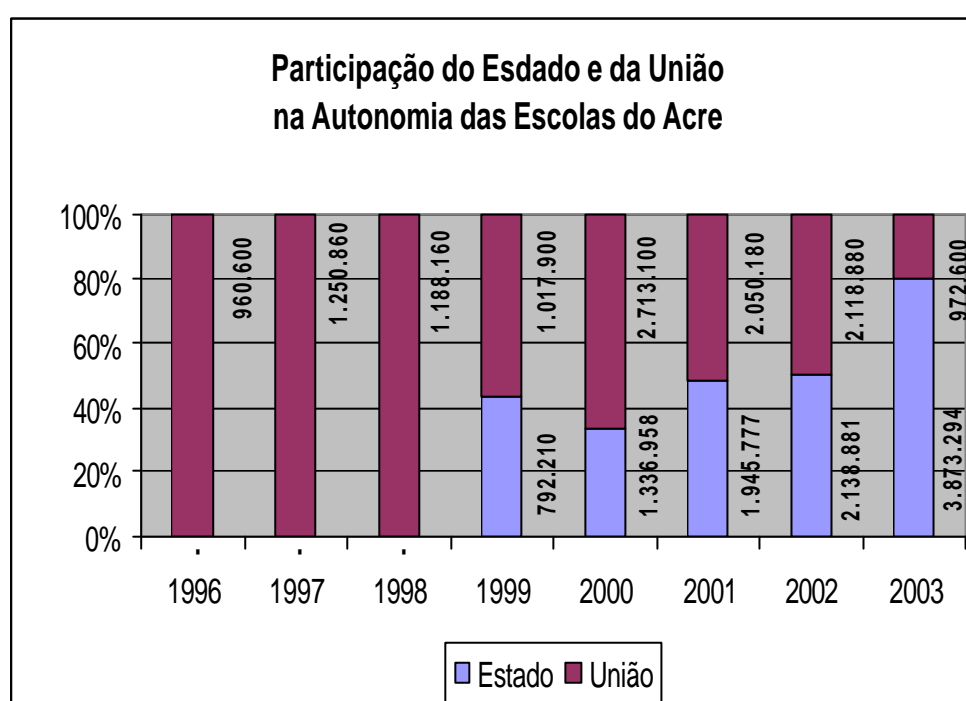
Fonte: Secretaria de Estado de Educação. Gerência de Planejamento, 2004.

Os investimentos com obras e equipamentos serão tratados a seguir no componente dedicado à infra-estrutura. Retirando os programas de aperfeiçoamento dos profissionais, a manutenção da secretaria e os programas compensatórios, têm-se 17% dos recursos administrados de maneira descentralizada: 2% em convênios com prefeituras, mais 2% com entidades filantrópicas e 13% em convênios com as escolas. Os convênios com as prefeituras ainda são tímidos e o processo de municipalização caminha muito lentamente em função da baixa capacidade técnica da maioria das equipes municipais, e há uma forte preponderância das decisões políticas sobre os aspectos técnicos da educação municipal. As entidades filantrópicas têm desempenhado um papel auxiliar na tarefa de colocar toda criança na escola. Os convênios são realizados majoritariamente com escolas de igrejas, desde que a oferta seja absolutamente pública e gratuita. Já os recursos repassados para as escolas merecem uma atenção maior por parte deste estudo, até porque é uma das principais estratégias da reforma educacional do Acre e se constitui em uma das metas mais bem sucedidas do Plano Estratégico da Secretaria (PES). Como parte desta estratégia, todas as escolas com mais de 100 alunos passaram a adotar o PDE, Plano de Desenvolvimento da Escola. A comunidade escolar ganhou autonomia para decidir o que fazer e como. A Secretaria apenas capacitou os gestores da escola e, em seguida, repassa o recurso necessário direto para os Conselhos Escolares. Todas as escolas com mais de 20 alunos passaram a ter conselho escolar e a receber os recursos do PDDE Estadual (Programa Dinheiro Direto na Escola Estadual), complementando os recursos federais. As escolas com menos de 20 alunos passaram a receber, automaticamente, um kit com todo o material de consumo necessário para o ano.

Até 1998, as escolas públicas estaduais do Acre gozavam de uma liberdade relativamente ampla para a condução da gestão administrativa e pedagógica. Era possível ao diretor não cumprir com o mínimo de 200 dias letivos sem que a Secretaria de Educação se incomodasse com o fato. Da mesma forma, o conteúdo trabalhado nas escolas não passava

por nenhuma orientação da Secretaria de Educação. A última publicação da Secretaria de Educação contendo uma recomendação curricular data de 1978, e se limita ao ensino das primeiras séries do 1º Grau (SEC-Acre, 1978). No entanto, a autonomia financeira era igual a zero. O quadro abaixo demonstra o crescimento da autonomia financeira das escolas e a participação do Estado e da União neste processo.

**QUADRO 22**



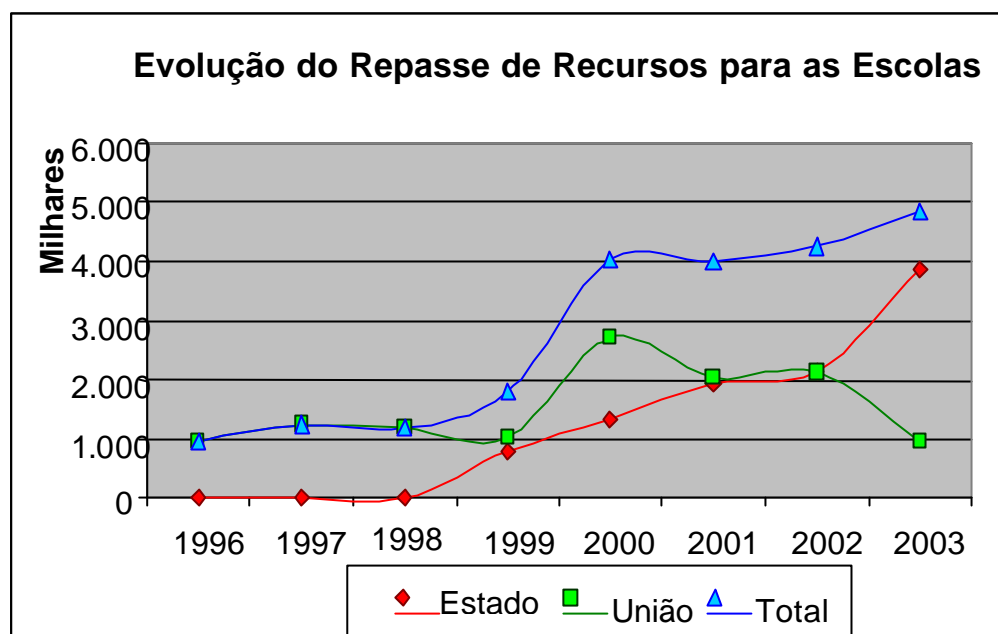
Fonte: Secretaria de Estado de Educação. Gerência de Planejamento, 2004.

Antes de analisar os números, é necessário fazer uma observação relevante. Mesmo quando o Governo Federal iniciou o programa de descentralização de recursos com o PDDE (Dinheiro Direto na Escola) em 1997, a Secretaria de Educação se valeu das dificuldades legais e financeiras das escolas para administrar os recursos do PDDE de maneira centralizada. Esta situação foi resolvida somente em 1999, quando a Secretaria resolveu assessorar juridicamente a formação dos conselhos escolares e financiar o processo de regularização das entidades com pagamento de taxas e publicação de atas.

O quadro da participação do Estado e da União no processo de autonomia financeira das escolas mostra que o Estado saiu do patamar de 0% de contribuição em 1998 para 80% em 2003. Em 1999, a Secretaria de Educação iniciou o repasse de recurso para as escolas no valor de R\$ 17,00 (Dezesseis reais) reais por aluno, destinado apenas para a aquisição de material de consumo (limpeza e escolar). Este valor foi crescendo gradativamente a cada ano na medida em que as escolas ganhavam competência para a gestão dos recursos. Atualmente, o valor é de R\$ 25,00 ( Vinte e cinco reais) por aluno, podendo chegar a R\$ 30,00 (Trinta reais ) e R\$ 35 ( Trinta e cinco reais) dependendo dos resultados apresentados pela escola conforme um conjunto de itens, que permite uma evolução por mérito no grau de autonomia escolar. Ao volume total de recursos da escola é permitido um percentual máximo de gasto com equipamentos, cujo resultado (positivo) será apresentado posteriormente. Fora estes recursos para material de consumo e permanente, em 2003 a Secretaria de Educação iniciou uma experiência bem sucedida de repasse de recurso para reforma de escolas com administração direta de conselhos escolares, elevando o volume de dinheiro direto na escola a partir daquele ano. Algumas escolas administraram cerca de meio milhão de reais em suas reformas, significando um conjunto de procedimentos complexos sendo realizados pelo Conselho Escolar, como licitação, acompanhamento de planilhas de execução de obras e administração de uma conta corrente com aplicação financeira e desembolsos frequentes. O quadro a seguir trata da mesma informação dos recursos financeiros descentralizados sob outro ângulo.



QUADRO 23



Fonte: Secretaria de Estado de Educação. Gerência de Planejamento, 2004.

Pode-se observar o crescimento gradual e sustentado do Estado no seu processo de descentralização de recurso para as escolas. No entanto, o Governo Federal realiza um percurso sinuoso com momentos de picos e momentos de quedas, o que dificulta sobremaneira o planejamento responsável por parte das escolas, em função da insegurança (sem contar a irregularidade dos prazos de repasse) e a dificuldade para que a escola invista na aquisição de competência para a administração dos recursos. Prevendo esta situação, a Secretaria de Educação do Acre criou um mecanismo de equidade em que estabelecido o valor aluno, os recursos da SEE são para completar o repasse Federal até o patamar estabelecido. Caso o repasse falhe ou caia, o valor aluno está assegurado, sem descontinuidade da política. Este mecanismo também tem a função de tornar mais justa a distribuição, já que a tabela do Governo Federal não leva em consideração a unidade número de alunos, mas amplas faixas de atendimento. A linha azul do gráfico permite visualizar o papel dos recursos do Estado para equalizar o dinheiro das escolas no em momento que o

repasso do Governo Federal falha.

A Secretaria de Educação faz uma avaliação positiva da descentralização financeira em pelo menos cinco aspectos: (i) garante uma substancial economia financeira, cerca de 30% nas obras e compra de equipamentos; (ii) evita a contratação de serviços ou a compra de equipamentos indesejados pelas escolas e vice-versa; (iii) permite uma visível melhoria da qualidade dos serviços, em função da presença e cobrança do contratante durante a execução; (iv) reduz a quase zero o nível de atrito entre escolas e o órgão central do sistema; e (v) aproxima o gasto do projeto pedagógico da escola.

### **3.7.2 Infra-estrutura**

Os gastos com a infra-estrutura somam 30% dos recursos restantes do orçamento após a retirada dos gastos com a folha de pagamento. Estes recursos seriam completamente insuficientes se não seguissem uma lógica e um conjunto de critérios para o seu investimento. A lógica diz respeito ao estabelecimento de uma tipologia de escolas. Até 1998 o crescimento de matrículas aconteceu descaracterizando a lógica de organização dos estabelecimentos de ensino definidos ainda nos anos 40-50. Na época, a rede estadual de ensino estava organizada com Jardins de Infância, Grupo escolar, Ginásio e Instituto de Educação. Cada escola, em sua especificidade etária e pedagógica, tinha um projeto arquitetônico e os equipamentos adequados à sua modalidade de ensino. Com o passar dos anos, porém, a pressão por matrícula e o descontrole da administração central fez com que as escolas se descaracterizassem por completo. Os próprios diretores, sob pressão das comunidades, decidiam o tipo de oferta de vagas e, assim, surgiu no Acre um tipo predominante de escola, que poderia ser chamada de *escolão*, já que abrigava todas as idades e modalidades de ensino

ao mesmo tempo. Com raras exceções, este modelo foi a característica principal da rede estadual durante os anos 80-90. Belas escolas construídas nos anos 40 com ladrilhos hidráulicos deram espaço a aglomerados de salas de aula sem nenhuma personalidade e predominante mau gosto. Com a crise institucional generalizada que o Estado enfrentou durante os anos 90, uma onda de violência fez com que fossem construídos enormes muros ao redor das escolas que, já tendo aspecto soturno, aproximaram-se mais da arquitetura de presídios que de ambientes educativos. Como todas as escolas ofereciam praticamente todas as modalidades de ensino, tornou-se impossível equipá-las, pois todas deveriam ter todos os tipos de equipamento (laboratórios, bibliotecas, quadras, parquinhos, etc.), já que não havia diferença entre uma e outra. As carteiras, antes específicas para crianças, adolescentes e jovens (ou adultos) foram padronizadas. Do tipo carteira universitária, tinha tamanho e desenho únicos e, pela má gestão dos recursos e falta de critérios construtivos e de compras, tornaram-se peças praticamente descartáveis, pela baixa qualidade.

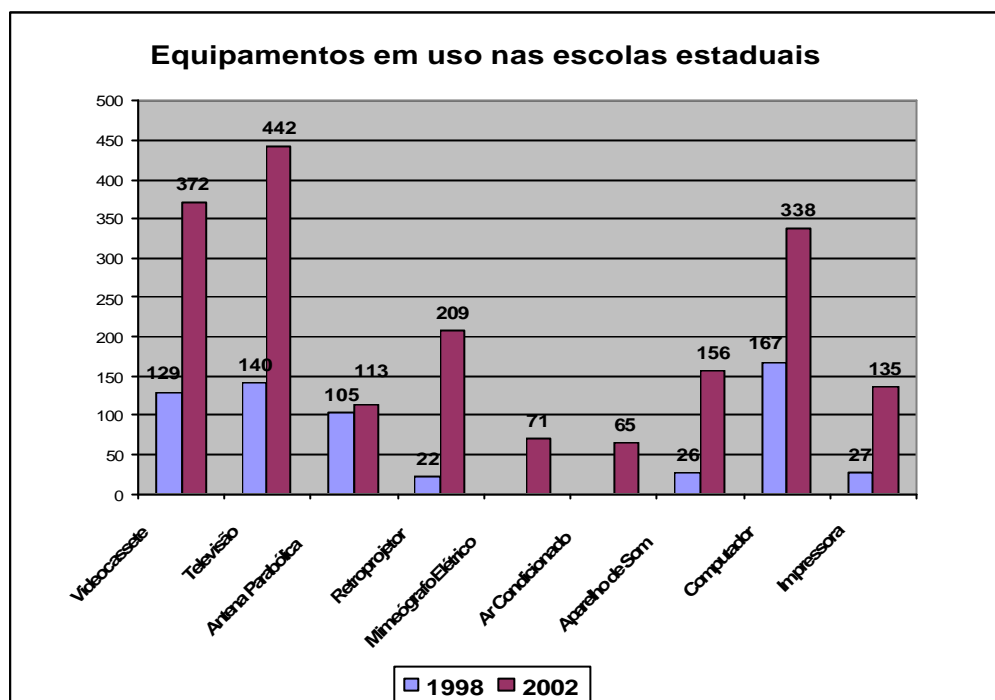
Tendo a noção dos limites financeiros, os gestores da Secretaria de Educação do Acre estabeleceram uma rigorosa escolha de prioridades e procuraram racionalizar todos os gastos com infra-estrutura. A construção das novas escolas obedeceu a um conceito arquitetônico básico, levando em consideração três aspectos: o ambiente, a cultura e o projeto pedagógico. O conceito norteou vários modelos de escola: (i) urbana infantil ou ensino fundamental das primeiras séries; (ii) rural de uma e duas salas; (iii) rural com quatro salas ou mais; (iv) indígena; (v) urbana de ensino fundamental de 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> série; e (vi) urbana de ensino médio (ver projetos e fotos em anexo).

O levantamento situacional das escolas rurais (LSE) referenciado por satélite, realizado em 99, serviu para identificar as que estavam abaixo do padrão mínimo. Todas estas, ou 232 escolas (cerca de 40%), foram reconstruídas. Um terço das escolas indígenas também foi reconstruído, parte delas com recurso do MEC/Banco Mundial (Projeto

Fundescola), após dois anos de discussão para que fosse assegurado um modelo culturalmente adequado. Todas estas ações aconteceram através de um sistema de planejamento de rede, que permitiu identificar os locais para construção e ampliação das escolas urbanas, abandonando o critério político, anteriormente adotado. Quase 100% destas necessidades foram atendidas. Da mesma forma que se desenvolveu um conceito arquitetônico, desenvolveu-se também um conceito para o mobiliário escolar (carteiras, móveis para biblioteca, bancadas para laboratório, mesas de professor, etc.). Com este conceito, a Secretaria de Educação contratou um centro de tecnologia para desenvolver um desenho apropriado de mobiliário para cada modalidade de ensino, posteriormente testados nos laboratórios do Instituto Paulista de Tecnologia. A carteira universitária foi substituída em mais de 80% das escolas por um novo padrão, obedecendo a cada tipo de escola, faixa etária e necessidade pedagógica, conforme modelos anexos.

A adequação, construção e equipamento das escolas só puderam seguir um padrão para cada modalidade de ensino em função de um delicado (re) ordenamento da rede, realizado entre 1999 e 2000. Este trabalho consistiu em ajustar o atendimento das escolas por grupos etários e modalidades de ensino. Desta forma, as escolas voltaram a ter identidade e os equipamentos adequados. Puderam também desenvolver projetos pedagógicos mais consistentes, além de otimizarem o número de professores e a oferta de vagas. Assim como o mobiliário, um rol de equipamentos mínimos foi definido para cada tipo de escola. Uma escola de ensino médio, por exemplo, passou a ter: uma quadra coberta, laboratórios de informática e ciências, biblioteca e auditório. O volume de equipamentos dos últimos cinco anos chega a ser superior ao volume existente nos anos anteriores ao Plano.

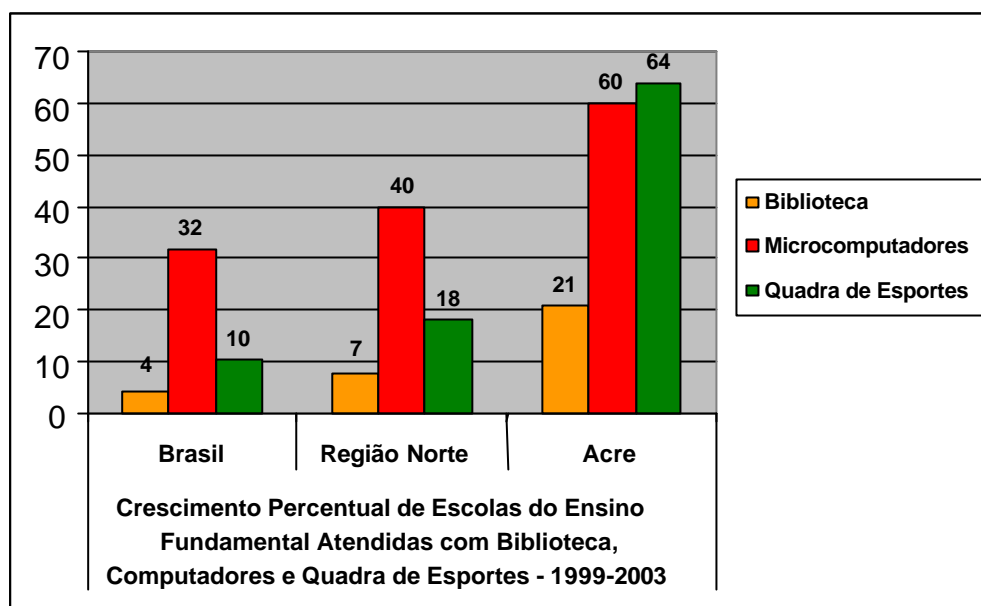
QUADRO 24



Fonte: INEP/MEC, 2003.

A garantia das condições mínimas de funcionamento das escolas, um dos principais objetivos estratégicos do PES, foi responsável pela maior visibilidade do rumo adotado pela Secretaria de Educação do Acre e por um clima favorável de revitalização da escola pública. Todas as escolas urbanas foram reformadas e a maioria delas foi adequada ao novo padrão. Na Capital, um conjunto de prédios que se encontravam abandonados em 1998 foi recuperado, abrigando os professores excedentes do processo de redistribuição, criando assim uma nova rede de escolas de educação infantil conforme os critérios do (re) ordenamento. E, em termos relativos, ampliação do número de alunos do Ensino Fundamental atendidos com uma infra-estrutura mínima de biblioteca, quadras de esportes e microcomputadores no Acre foi superior às médias da região Norte e do Brasil, como se pode observar no quadro abaixo.

QUADRO 25



Fonte: INEP/MEC (EDUCADATA), 2004.

## 4 OS RESULTADOS OBJETIVOS

### **Fortalecer a escola para garantir acesso, permanência e sucesso do Aluno.**

A missão estabelecida pela Secretaria de Educação do Acre no seu Planejamento Estratégico de 1999 parece bastante simples na forma, mas envolve conteúdos complexos. Uma avaliação estritamente técnica sobre o processo de planejamento do Acre pode julgar se a forma como a missão se traduz em uma frase é ou não a mais adequada. Aliás, a proposta da equipe de gestores da SEE em uma das reuniões de avaliação do PES (Abril de 2004) é que a missão seja alterada para: “Fortalecer a escola para executar políticas educacionais com foco no aluno, garantindo o acesso, a permanência e o sucesso”. Mas o objetivo aqui é outro. Nas páginas anteriores foram feitas todas as avaliações que demonstram como um conjunto de ações estratégicas foram realizadas visando à criação e ao fortalecimento da capacidade institucional da SEE e, principalmente, das escolas da rede estadual:

- i. Os professores foram valorizados com melhores salários e com programas de aperfeiçoamento profissional, incluindo curso superior para todos;

- ii. A Secretaria elaborou os referenciais curriculares do Acre e orientou o seu uso para todas as séries, disciplinas e modalidades da educação básica;
- iii. Escolas novas foram construídas e as existentes reformadas conforme um padrão básico de qualidade;
- iv. Todas as escolas foram equipadas de acordo com sua tipificação;
- v. Os conselhos escolares foram fortalecidos com a autonomia financeira das escolas, podendo executar com mais liberdade os Planos de Desenvolvimento das Escolas; e
- vi. A Secretaria se modernizou para cumprir seu papel, responsabilizando-se mais pelo desenvolvimento e acompanhamento da política educacional do Estado, que da execução de projetos.

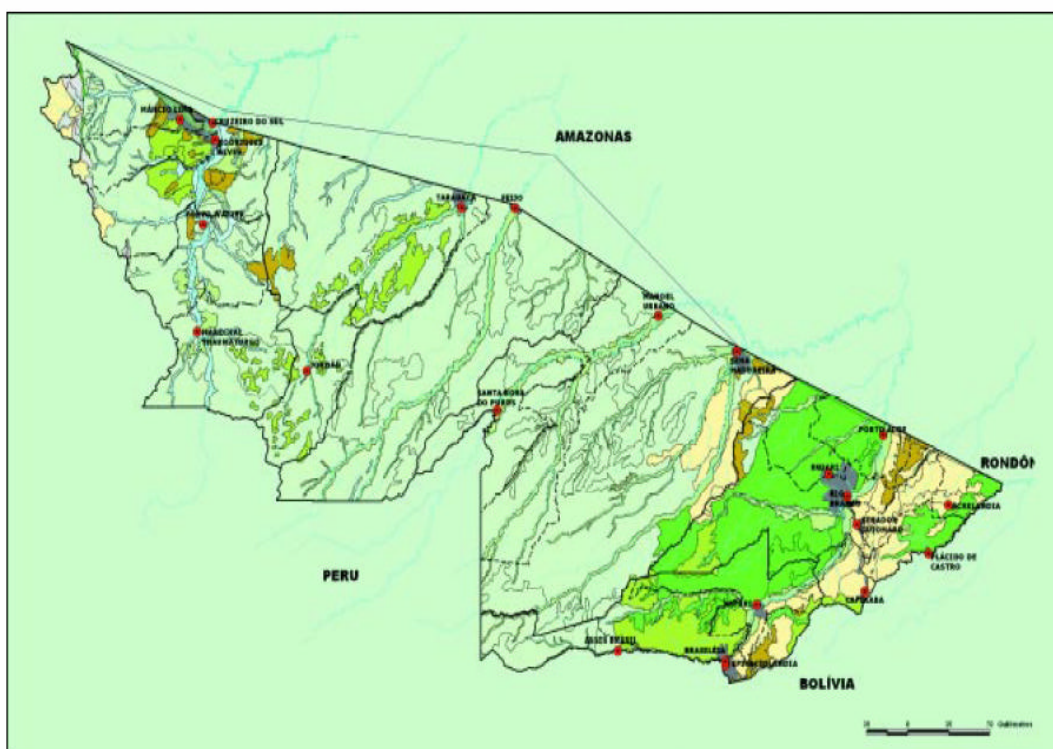
Resta saber agora se este sistema de ensino e esta escola fortalecida resultaram, ou não, em mais acesso, mais permanência e mais sucesso dos alunos da rede pública. Caso contrário, significa dizer que a prática em sala de aula não foi alterada. Então a SEE e o seu PES podem não ter significado as melhores escolhas, ou as melhores escolhas não foram suficientemente bem conduzidas. Vejamos então os resultados.

#### **4.1 Acesso**

No Acre, as condições de acesso devem ser consideradas em seu sentido literal. Um bom começo é a observação do mapa do Acre:



### MAPA 01 – ESTRUTURA FÍSICA DO ESTADO DO ACRE



Fonte: IMAC/ZEE Zoneamento Econômico e Ecológico do Acre, 2000.

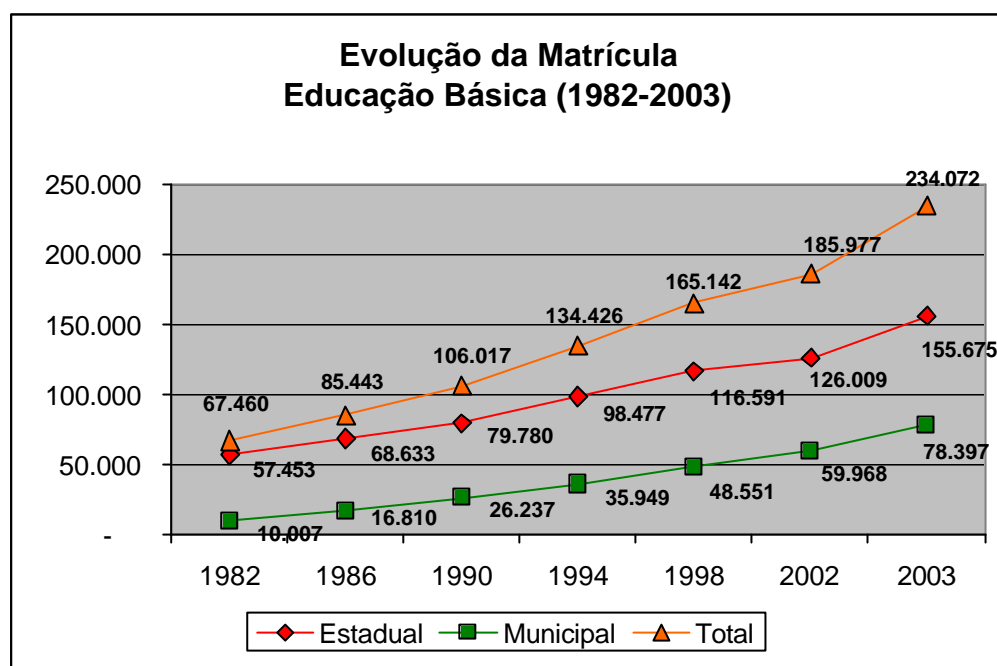
A observação do mapa permite avaliar que a ampliação do acesso à educação no Acre tem que considerar que: (i) Cerca de 90% do território acreano é coberto por floresta nativa; (ii) Apenas metade dos municípios tem acesso à Capital por rodovia pavimentada e, considerando que no Acre não há pedra, as estradas sem pavimentação não resistem aos seis meses de chuva ao ano; e (iii) Os rios, com pouco volume de água, correm para fora do Estado, sem interligar a maioria das cidades e lugarejos acreanos.

Nestas condições, antes de sugerir se a oferta de escolas é suficiente ou não, deve-se avaliar o número de pessoas vivendo em comunidades relativamente isoladas, com padrões e necessidades culturais diferentes do padrão nacional. Segundo o IBGE (Censo 2000), dos 557.526 habitantes do Acre, 187.259 vivem na área rural, ou perto de 35%. Mas além do número frio, é preciso levar em consideração que uma grande quantidade de “núcleos urbanos” do Estado não se constitui, necessariamente, cidades típicas, no sentido mais usual

da palavra. Poderiam, de maneira mais adequada, serem chamadas de cidades-rurais. Não têm acesso por rodovia e apenas abrigam modestas representações da autoridade do poder público local e, em escala ainda menor, do poder público estadual. Dificilmente alguma coisa lembra a existência da esfera federal. São lugarejos onde o tempo parece andar mais lento, e a separação entre rural e urbano é mera formalidade. Outro aspecto a ser considerado: quase 9% da população rural é formada por povos indígenas, distribuídos em 16 etnias, com seus traços e identidades culturais valorizados e conservados. Muitos só falam na língua original. Katukina, Asshaninka, Jaminwa, Kaxinawa, Manchineri são alguns desses povos. Altivos e independentes. Para que serve a escola para eles? Para uns serve muito. O mundo não-índio está muito próximo. Para outros, ter ou não ter escola não faz a menor diferença. E há também um conjunto de aldeias onde a presença da escola só iria atrapalhar suas vidas. O Acre é um dos poucos lugares do planeta onde ainda existe gente que não conhece e nem ouviu falar da civilização ocidental. São os chamados, não muito adequadamente, índios arredios.

Este é o Acre. O seu projeto educativo não pode ser alheio a isto. Pelo contrário, deve tirar proveito deste mundo diverso e rico, que compõe o ambiente e a cultura do lado mais ocidental do Brasil, nas nascentes dos rios que deságuam no Amazonas. Por este motivo, o projeto de educação do Governo do Acre é a parte fundamental da idéia de florestania. Neste caso, por exemplo, os povos indígenas (que assim o querem) têm acesso a uma escola bilíngüe e intercultural (ver matéria do Estado de São Paulo, em anexo), e todos os jovens e adultos que perderam a oportunidade de entrar na escola no tempo certo têm acesso ao programa de alfabetização com garantia de prosseguimento dos estudos. Mas os números, mesmo não dando conta de toda esta realidade, são significativos.

QUADRO 26



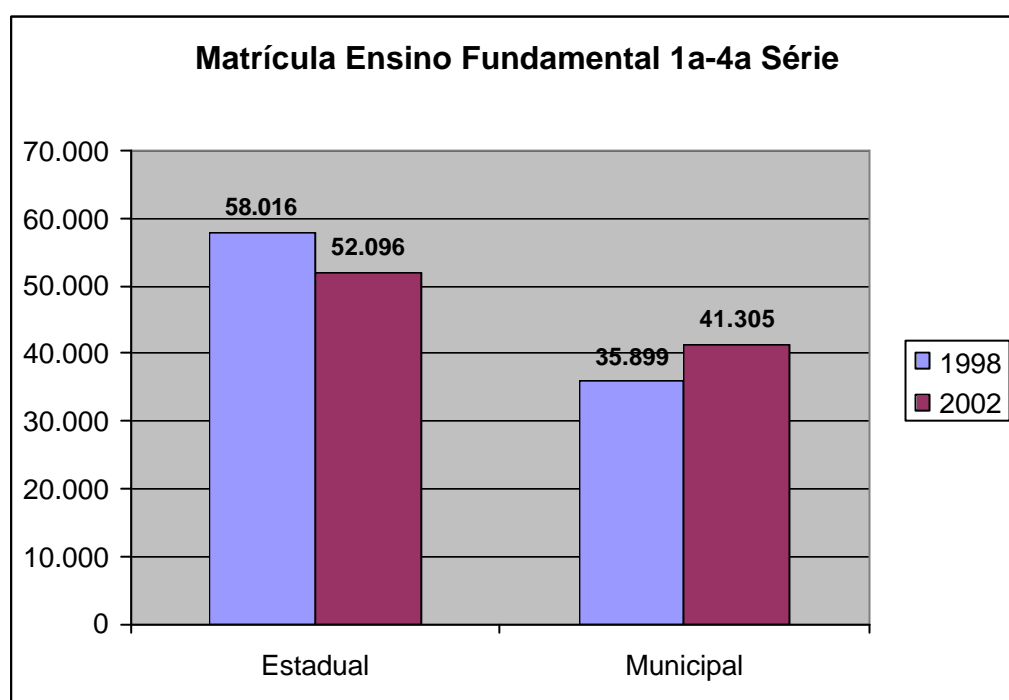
Fonte: Secretaria de Estado de Educação. Gerência de Planejamento, 2004.

Por este quadro se pode observar que, durante vinte anos, houve um crescimento constante das matrículas da educação básica do Acre. Entre 1998-2002, a rede estadual desacelerou o ritmo em função do processo, iniciado tardiamente no Estado, de municipalização do ensino rural e das primeiras séries do ensino fundamental. Foi resultado dos acordos de regulamentação do sistema de colaboração entre Estado e municípios, preconizado pela Constituição de 88, e confirmados no Plano Decenal de Educação do Acre.

Diferentemente do que ocorreu com os demais Estados, no Acre foi possível fazer um Plano Estadual e não *do* Estado, assim como os planos municipais não foram *prefeiturizados*. Os planos foram territorializados, com todos os seus atores institucionais participando do mesmo propósito, negociando e fazendo os acordos necessários. A diminuição da matrícula da rede Estadual não diminuiu a oferta de vagas para a população. Houve apenas uma transferência de responsabilidade, melhorando o atendimento para a população, em função da proximidade da Prefeitura, e fortalecendo as secretarias municipais com a ampliação dos

recursos dos Fundef. O quadro abaixo detalha onde diminuiu a matrícula estadual. Mas o impacto não foi suficiente para reduzir a matrícula geral do Estado na educação básica. O crescimento acima da média foi resultado do incremento da matrícula nas últimas séries do Ensino Fundamental e do Ensino Médio. E, em 2003, a matrícula voltou a crescer em ritmo acelerado com a inclusão de jovens e adultos alfabetizados.

**QUADRO 27**

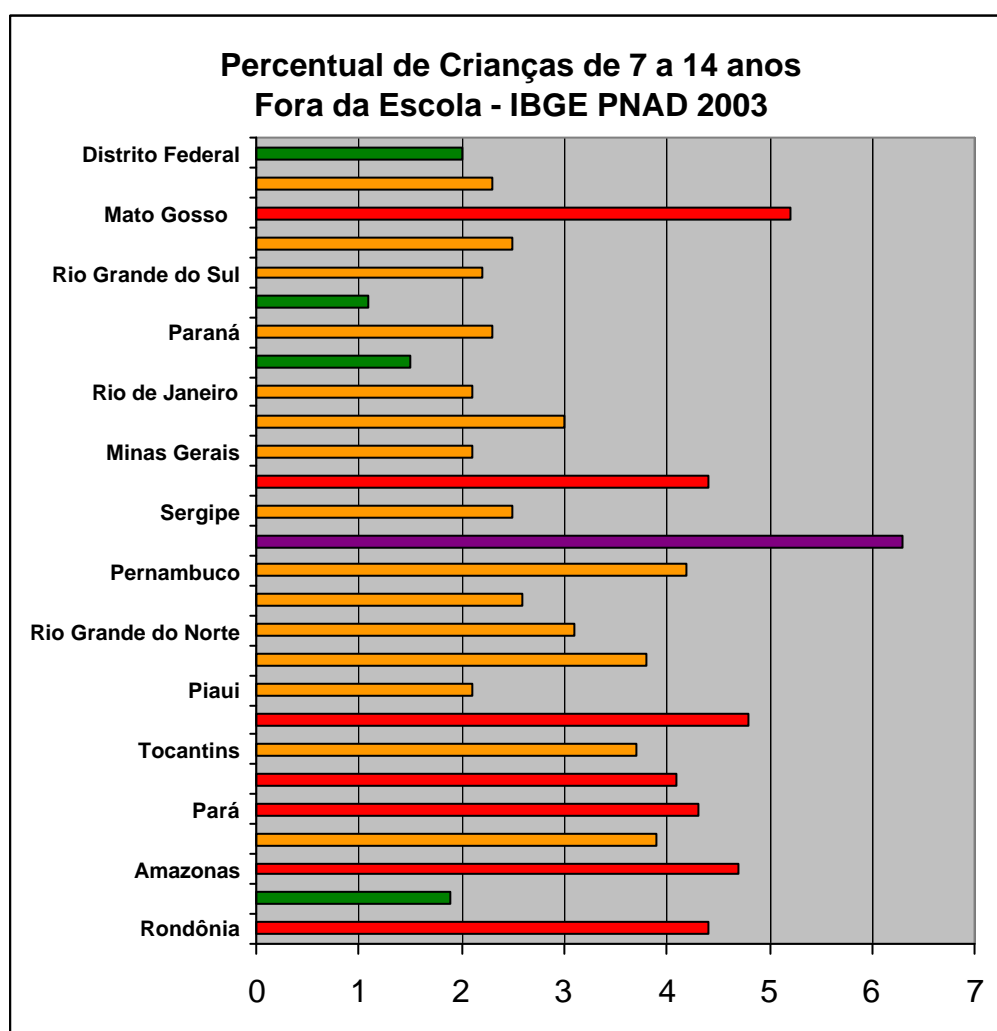


Fonte: Secretaria de Estado de Educação. Gerência de Planejamento, 2004.

Nos números da educação básica, apresentados anteriormente, não estão computados os jovens e adultos matriculados no programa Alfa 100-MOVA, de alfabetização. Também estão fora 1.500 alunos do ensino profissional, que voltou a crescer no Estado após uma década de matrícula declinante (o Acre é o único Estado do Brasil que não possui Escola Técnica Federal), assim como os 4,5 mil professores matriculados em mais de noventa turmas de cursos de licenciatura custeado pelo Estado. Ou seja, a Secretaria de Educação do Estado é

responsável por mais de 200 mil matrículas. Considerando os dados do IBGE, a rede estadual de ensino é responsável pelo ensino de, no mínimo, um terço da população. Outro importante parâmetro de avaliação do acesso é o resultado da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio) de 2003, no item crianças fora da escola, pelo menos permite visualizar a inclusão das crianças de 7 a 14 anos na área urbana, já que na região Norte a área rural é excluída da amostra.

**QUADRO 28**

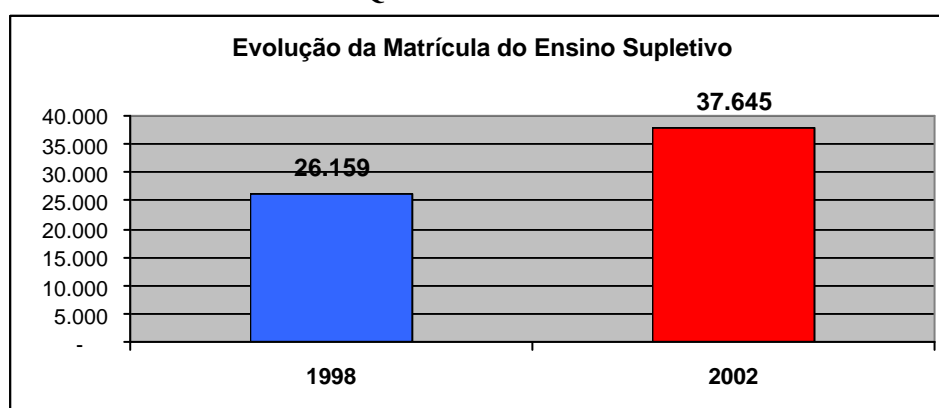


Fonte: IBGE/ PNAD, 2003. Obs.: Excluída a área rural do Acre, Amazonas, Rondônia, Roraima, Pará e Amapá.

Como se pode observar por esta pesquisa, o Acre fica entre os três únicos Estados que conseguiram a marca inferior a 2%. Mesmo considerando a exclusão da área rural dos estados da região Norte, é um bom indicador. Significa pelo menos que: (i) a oferta de vagas nos núcleos urbanos do Estado está beirando os 100%; e (ii) o Acre (1,9%) superou em muito a marca dos demais estados da região Norte, ou pelo menos os estados do Amazonas (4,7%), Rondônia (4,4%), Amapá (4,1%), Pará (4,3%) e Roraima (3,9%), já que no Estado do Tocantins (3,7%) a área rural foi incluída. Este resultado se soma a uma marca alcançada no ano 2000, quando o Acre conseguiu levar o Ensino Médio para todos os municípios, com a universalização do acesso a todos que concluem o Ensino Fundamental.

Um dos maiores desafios da democratização do acesso, um dos objetivos estratégicos do PES, tem sido a erradicação do analfabetismo. Conforme o Censo 2000 (IBGE), o Acre estava com 24,5% de analfabetos entre os maiores de 15 anos, em termos absolutos, aproximadamente 78 mil pessoas. No mesmo ano, a Secretaria de Educação iniciou um amplo programa de alfabetização, realizando parcerias com sindicatos, igrejas e empresas locais e até multinacionais, como a Tim e a Pirelli. Entre 2000 e 2003, foram matriculados perto de 80 mil alunos com um rendimento de 60%. Ou seja, 48 mil alunos que chegaram até o final do curso, com duração de seis meses, e comprovaram a capacidade para escrever um pequeno texto (ver cópia anexa). O quadro abaixo demonstra os resultados desta iniciativa.

**QUADRO 29**



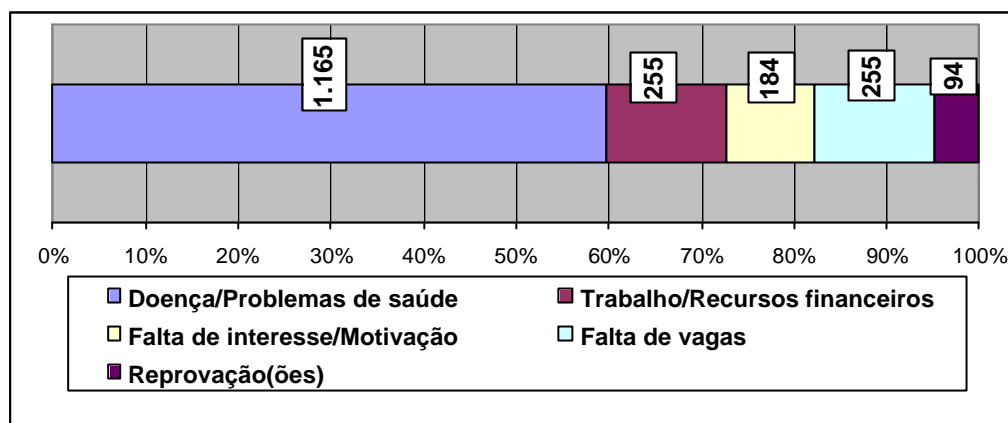
Fonte: MEC/INEP, 1999 e 2003.

A alfabetização de jovens e adultos se articulou a um projeto de expansão do Ensino Supletivo através de parcerias com o SESI, Fundação Roberto Marinho e a criação de um Centro de Educação de Jovens e Adultos na Capital, com atendimento intensivo nos três turnos. A volta à escola de milhares de jovens e adultos foi uma dos melhores indicadores do PES. Resta agora, como desafio para a democratização do acesso na rede estadual, nos próximos anos, universalizar a oferta de 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> série do Ensino Fundamental e o Ensino Médio nas áreas rurais. Neste sentido está iniciando (2004) um piloto com apoio da Fundação Roberto Marinho em algumas localidades rurais contemplando a diversidade do Acre (ribeirinhos, extrativistas, agricultores). Espera-se que nos próximos cinco anos esta missão esteja cumprida.

#### **4.2 Permanência**

Uma das primeiras ações do PES foi realizar uma avaliação do rendimento escolar com todos os alunos de 4<sup>a</sup> série das redes municipais e estadual do Acre. Com apoio do INEP, provas de matemática e língua portuguesa foram aplicadas em todos os municípios acreanos e, junto com elas, um minucioso levantamento socioeconômico da situação dos 6,9 mil alunos e suas famílias foi realizado. Entre as perguntas, uma se dedicava a avaliar as causas da evasão: “Caso você tenha deixado a escola por algum período, qual foi o motivo?”.

**QUADRO 30 - CAUSAS DA EVASÃO ESCOLAR DOS ALUNOS DA 4ª SÉRIE  
DAS REDES MUNICIPAIS E ESTADUAL DO ACRE (1999)**



Fonte: Primeira Avaliação do Ensino Fundamental da Rede Pública. SEE-AC/INEP, 2000.

Como se pode observar, o item “doença/problemas de saúde” foi apontado como principal causa do abandono escolar, com 60%, bem à frente do segundo colocado “trabalho/recursos financeiros” e “falta de vagas”, ambas com 13%. Esta situação não surpreende na Amazônia. Em 1999, a precariedade dos serviços de saúde pública era ainda muito mais grave do que hoje. De um modo geral, a população de baixa renda vive em situação de grande risco quando o assunto é atendimento médico, mas quando se trata de moradores de municípios isolados a situação é muito grave, sendo comum a mudança para outras localidades por longos períodos, por semanas ou meses, para ter acesso a um atendimento que ultrapasse o tratamento básico. De qualquer forma, os problemas se dividiam em duas grandes categorias: (i) os que têm motivação interna ao sistema de ensino (falta de vagas, falta de interesse e reprovaç(ões)); e (ii) os que têm motivação externa ao sistema de ensino (problemas de saúde e falta de recursos). Os problemas de ordem interna foram tratados com a melhoria da qualidade do ensino e da oferta, através de um conjunto de ações relatadas anteriormente. Já os problemas de ordem externa ao sistema de ensino, ou de caráter socioeconômico, em que pesem às limitações financeiras e legais de uma secretaria de



educação para enfrentá-los, a Secretaria de Educação do Acre optou por manter, ajustar as ações com foco na equidade, fortalecendo alguns programas compensatórios já existentes, dedicados à saúde, alimentação e distribuição de material escolar.

Programa Saúde na Escola priorizou o atendimento aos alunos das quatro primeiras séries do Ensino Fundamental dos dois maiores municípios do Acre (Rio Branco e Cruzeiro do Sul), atendendo a 70% da matrícula dos alunos da 1ª à 4ª série do Acre. Entretanto, algumas ações do Programa envolvem todos os municípios, como aplicação de flúor e escovação supervisionada para alunos das séries iniciais. Já faz parte do padrão básico construtivo da SEE a instalação de *escovódromos* nas escolas infantis e fundamentais das primeiras séries. E também, havendo uma situação grave em uma escola ou município, alguns programas extrapolam o atendimento prioritário, atuando independentemente do local ou série. O Programa está organizado com as seguintes ações: (i) atendimento médico (clínico) e de enfermagem, com promoção de ações educativas; (ii) odontologia preventiva, com escovação supervisionada, aplicação de flúor e educação em saúde relacionada com problemas bucais; (iii) odontologia curativa, com atendimento em 13 gabinetes instalados em micros-redes e um serviço de transporte das crianças; (iii) serviço social, acompanhando casos de violência contra a criança com amparo à criança e acionamento de órgãos competentes; e (iv) atendimento psicológico de casos graves encaminhados pelo serviço social. Para se ter uma idéia da dimensão deste programa, basta ver alguns números dos últimos cinco anos, em um universo de 93.043 alunos (pré-escolar e primeiras séries do Ensino Fundamental):

- i. **35.965** consultas médicas com clínicos gerais;
- ii. **5.479** consultas oftalmológicas, após triagem em 20.084 crianças;
- iii. **2.894** consultas encaminhadas para especialistas;
- iv. **160.566** medicamentos distribuídos (excluído o ano de 1999);

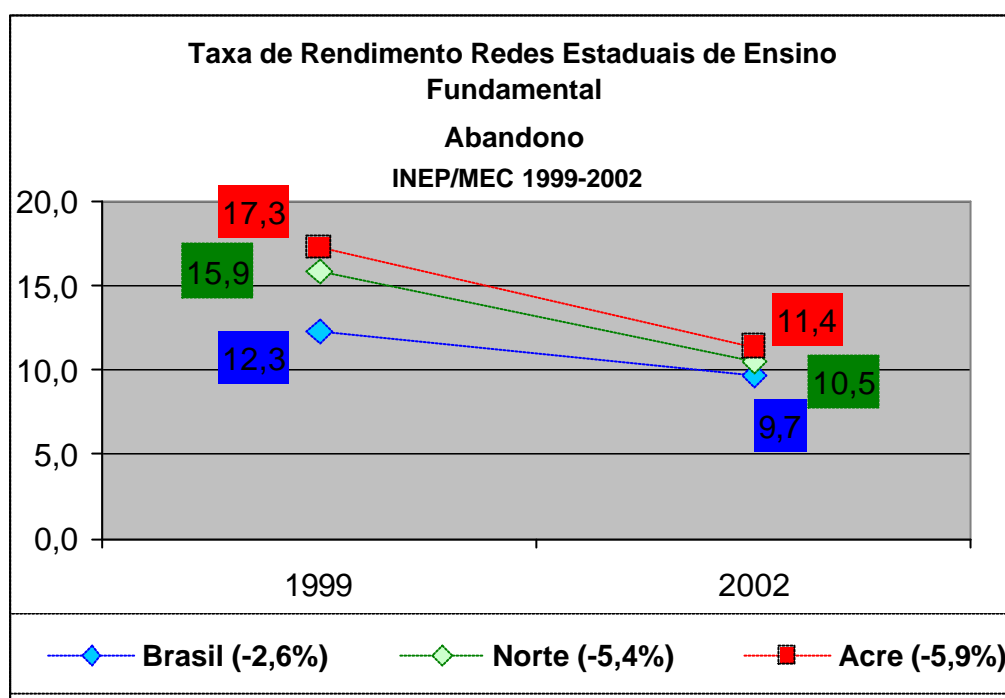
- v. **3.180** óculos distribuídos;
- vi. **31.684** atendimentos odontológicos;
- vii. **20.807** tratamentos concluídos com mais de 200 mil procedimentos cirúrgicos;
- viii. **254.017** escovas distribuídas;
- ix. **5.498** crianças assistidas pelo serviço social, com 178 famílias acompanhadas por psicólogo.

O Programa de Alimentação Escolar também foi reforçado para atender a uma clientela com graves problemas de nutrição. Excetuando-se um ou outro dia do mês, normalmente na segunda-feira, quando as nutricionistas cedem ao paladar da criança, nos demais dias a sopa de feijão com arroz e macarrão, o baião-de-dois com calabresa ou carne picada com arroz e purê de macaxeira tomam conta do cardápio, que equilibra um baixo orçamento (20 centavos de alimento por aluno) com a alta carência nutricional (25% da necessidade diária).

O Programa de Material Escolar distribui uma média de 60 mil kits por ano, atendendo todos os alunos das quatro primeiras séries do Ensino Fundamental com uma mochila, quatro cadernos, régua, apontador, caneta, lápis, cola, lápis de cor. Acompanha também o kit uma camisa da farda escolar.

O quadro abaixo demonstra os resultados do trabalho dedicado à redução do abandono no Ensino Fundamental no Acre, fazendo uma comparação com o desempenho médio do Brasil e da região Norte.

QUADRO 31



Fonte: MEC/INEP, 2003.

Como se pode observar, o Acre ainda tem uma taxa de abandono muito alta, com 11,4%. Ainda supera, negativamente, a média nacional (9,7%) e regional (10,5%). Entretanto, avaliando o desempenho no período entre 1998 (ano imediatamente anterior ao Planejamento) e 2002, último ano disponibilizado pelo INEP, com quatro anos de execução do PES, os resultados são significativos. Mesmo mantendo um índice ainda alto, o Acre teve um desempenho relativamente superior, com uma queda de 5,9%, enquanto na região Norte a queda foi de 5,4% e a média brasileira foi de 2,6%. Dificilmente se pode atribuir o mérito destes resultados a um dos programas compensatórios relatados acima de forma isolada. É mais provável que o efeito do conjunto tenha mais força de qualquer programa isolado, mesmo que todo o esforço e recurso tivessem sido deslocados para o programa supostamente mais eficaz. Mas é provável também que mesmo o conjunto articulado de programas dedicados a amenizar os problemas socioeconômicos, incluindo os programas de

transferência de renda do Governo do Estado, como o Adjunto da Solidariedade, não são responsáveis sozinhos pela redução do índice de abandono. Deve-se observar também uma ampliação da consciência da sociedade do valor da educação, e um estudo posterior, mais detalhado, provavelmente será capaz de apontar elementos que hoje ainda são pouco perceptíveis: (i) as mudanças da escola, tornando-a um ambiente mais de trabalho que de emprego, envolvendo não só a melhoria no desempenho dos professores e diretores de escolas, mas uma motivação profissional mais centrada no sucesso; e (ii) a criação de um ambiente mais amigável da escola com o capital cultural dos alunos e das comunidades, tornando possível um diálogo necessário para melhorar a aprendizagem e fortalecer a crença do aluno nele mesmo.

### **4.3 Sucesso**

Durante a elaboração dos PES, a equipe gestora da Secretaria de Educação sabia que o maior dos desafios seria a melhoria da qualidade do ensino. Não havia dúvidas de que expandir o acesso, melhorar a permanência e corrigir o fluxo era só uma questão de tempo. O caminho era sabido e seguro. Era atuar e esperar. No entanto, melhorar a qualidade do ensino parecia mais um passeio na floresta no meio de uma noite sem lua.

A dificuldade é comum a toda área social, e não somente aos gestores da área educacional - a falta de informações confiáveis. Não havendo como parametrizar quase nada, acaba-se por padronizar a solução para problemas distintos. O remédio passa a ser o mesmo para todos os males. E o pior é que, na maioria dos casos, utiliza-se remédio até nas áreas mais sadias do organismo (fazendo aqui uma pequena comparação da organização com o organismo humano).

No caso do Acre, sabia-se que a qualidade do ensino estava em estado crítico. Era o mínimo que se poderia esperar de um sistema que durante pelo menos duas décadas vinha funcionando com: (i) infra-estrutura de prédios e equipamentos muito precária; (ii) remuneração dos professores abaixo da média nacional; (iii) ausência de um programa sistemático de aperfeiçoamento profissional; (iv) ausência de um referencial curricular para cada série, disciplina e modalidade de ensino; e (v) um número significativo de professores lotados nas salas de aula sem a titulação mínima exigida. As suspeitas eram confirmadas a cada dois anos pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica do INEP/MEC. A cada dois anos, o Acre revezava as últimas posições com um pequeno conjunto de Estados com situações bastante similares.

Em 1999, ano zero do PES, o Acre estava ainda no mesmo patamar das pesquisas anteriores (SAEB 95 e 97), não só abaixo da média nacional, como abaixo também de todas as médias regionais, inclusive das regiões Norte e Nordeste, que historicamente apresentam os mais baixos rendimentos. Que atitude poderia ser tomada pela equipe gestora da SEE? Quais deveriam ser as prioridades do Planejamento Estratégico? A solução normalmente aponta para o remédio genérico descrito acima. O MEC tira conclusões interessantes do SAEB. Junto com as provas, questionários são aplicados com perguntas direcionadas para avaliar as condições socioeconômicas dos alunos, a formação dos professores, o clima da escola, as condições de funcionamento da escola, a participação da comunidade nas decisões da escola, e assim por diante. De posse destas informações o INEP cruza com os resultados do rendimento dos alunos, concluindo que fatores influenciam mais positivamente para o sucesso deles.

Documento do Ministério da Educação (INEP/MEC, 2003) avalia os fatores associados ao aprendizado, contidos nos resultados do SAEB ao longo dos anos, afirmam que a boa escola se caracteriza por fatores de natureza externa (que envolvem os diversos aspectos

socioeconômicos) e fatores internos à escolas e ao sistema de ensino. E, de maneira otimista, afirmam que os gestores educacionais podem influenciar nos resultados da escola agindo de maneira sistemática sobre os fatores internos já suficientemente conhecidos, como: (i) a necessidade de se criar um clima favorável à promoção do aprendizado, onde haja um bom relacionamento entre professores e alunos e um ambiente produtivo e prazeroso entre os profissionais da escola; (ii) a escola precisa ter um norte bem definido e compartilhado, através de seu projeto pedagógico; (iii) os ambientes da escola devem ser suficientes e adequados às tarefas profissionais e ao aprendizado dos alunos (especialmente com quadras esportivas, laboratórios e bibliotecas); (iv) os professores precisam ser valorizados com remuneração digna e formação inicial e continuada; (v) os materiais pedagógicos precisam ter a quantidade e a qualidade necessárias ao propósito educativo; (vi) o dirigente da escola precisa ser suficientemente qualificado nas tarefas da gestão da qualidade, e não ser apenas “treinado” para administrar (vi) a escola tem autonomia financeira e envolve a comunidade nas suas decisões. Além destes fatores, os dirigentes do INEP lembram dos resultados positivos que resultam da correção do fluxo escolar, da ampliação da oferta de educação infantil e concluem dizendo que: nenhum destes fatores responde por bons resultados isoladamente, mas são mais potentes quanto mais articulados sob a lógica de um efetivo sistema de ensino.

Se este ponto de vista, que de tão consensual parece se tornar excessivamente repetitivo neste trabalho, é a solução para o caminho para a escola de sucesso, por que o sucesso raramente acontece? A primeira possibilidade, e a mais provável e comum, é que a maioria dos gestores dos sistemas e das escolas simplesmente não coloca em prática estas ações. A segunda, menos comum e mais complexa, é que, mesmo que estas ações sejam realizadas, correm o risco de não terem a “liga” necessária ou, como expressaram os dirigentes do INEP, não acontecerem com a suficiente articulação. Este é o caso da receita

padrão. Sem a dosagem certa, o remédio pode ser tão letal quanto não fazer nada. É provável que as duas possibilidades sejam predominantes na gestão da educação pública no Brasil. Mas com relativa frequência, acontecem casos, especialmente nas redes públicas municipais, em que os remédios são manipulados conforme o paciente. As boas ações não acontecem fragmentadas e nem por acaso. São sistemas públicos de ensino que fazem as ações certas no tempo certo e na medida correta (ou seja, acompanhadas de outras que as complementam e de acordo com as exigências do ambiente cultural onde se realizam). A química acontece. As razões para este casamento podem ser as mais diversas. O gestor do sistema pode simplesmente ter uma boa capacidade intuitiva, por exemplo, e saber conduzir as ações em um diálogo quase imperceptível com a realidade. Ou, simplesmente, a sorte pode ajudar. Entretanto, a governabilidade sobre estas e outras possibilidades é igual a zero. O que motivou o estudo de caso da reforma educacional do Acre foi a capacidade de se planejar o sucesso.

Como o SAEB apenas oferece as pistas para a boa escola, o gestor do sistema não tem como utilizá-las como uma ferramenta precisa para o seu planejamento. Servem mais como um conjunto de boas intenções, porém muito genéricas, válidas para qualquer sistema educacional. É preciso ajustar estes quase princípios, descendo até o detalhe de uma pequena ação, que deve ser desenvolvida, ou moldada ao formato do problema que pretende resolver. Realizado por amostragem, o SAEB apenas diz que o ACRE não está bem, mas é preciso saber mais: Quantas escolas estão com dificuldade; Que tipo de dificuldade; Em que ambiente se encontram; O que têm em comum, etc.

Por este motivo, o Acre resolveu investigar o seu caso detalhadamente. Para diminuir custos e partilhar descobertas, a Secretaria de Educação do Acre se associou a outras duas secretarias que compartilhavam os mesmos impasses e os mesmos propósitos. As parceiras foram as Secretarias Municipais de Campo Grande e Salvador. Dividindo despesas e contando

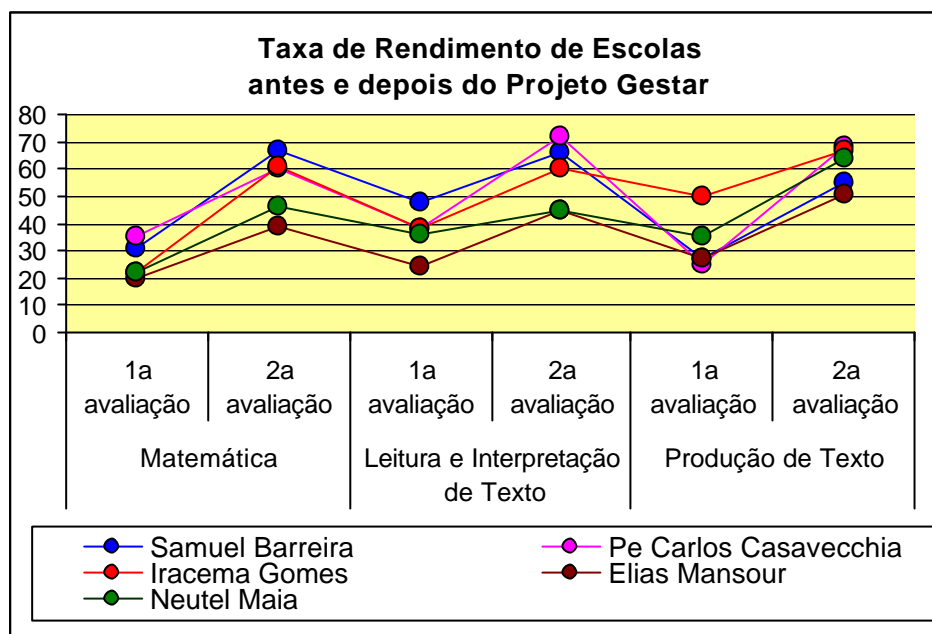
com a parceria dos dirigentes do projeto Fundescola e do INEP (que cedeu perguntas de seu banco de itens), as três redes realizaram avaliações universais com os alunos da 4ª série, tendo uma boa visão dos seus sistemas, alunos e das escolas em particular. Cada rede deu o uso necessário das informações coletadas aos seus respectivos projetos. A Secretaria do Acre teve o insumo necessário para a elaboração do PES, mas pôde ter os elementos chaves para enfrentar o desafio da qualidade.

Uma das principais ações foi o desenvolvimento de projetos mais adequados para enfrentar os problemas específicos das escolas acreanas. O melhor exemplo foi uma parceria com o Fundescola no desenvolvimento de um projeto dedicado à melhoria da leitura e escrita e da matemática nas primeiras séries do Ensino Fundamental. Com o resultado da avaliação, foram selecionadas as escolas que obtiveram os resultados mais baixos na Capital e com elas foi realizado um piloto. O quadro abaixo mostra a média de rendimento destas escolas na aquisição de habilidades em matemática, leitura, compreensão e produção de texto antes e depois do piloto.

Este projeto, batizado nacionalmente de Gestar pelo Fundescola, ganhou grandes proporções no Acre, chegando a um atendimento de quase metade da rede de ensino, e tendo os seguintes resultados na rede de escolas estaduais em Rio Branco:

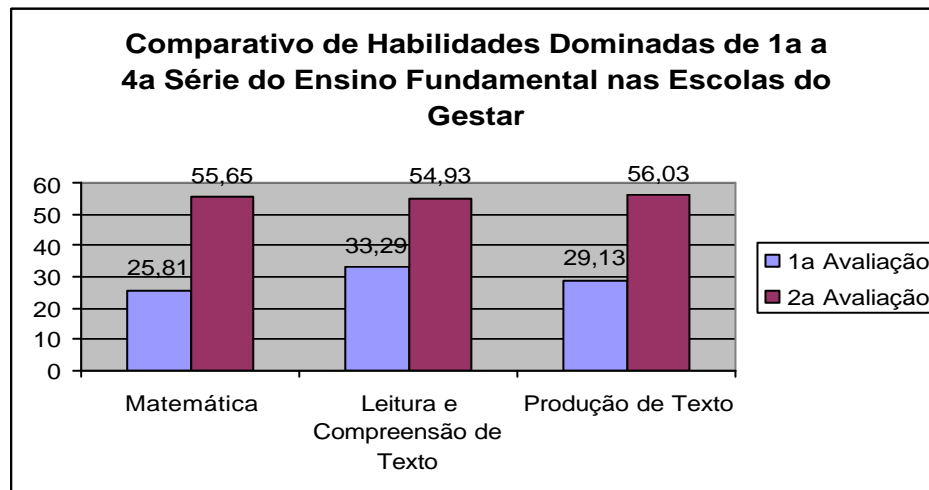


QUADRO 32



Fonte: Avaliação do Projeto Gestar. SEE – Gerência de Avaliação, 2001.

QUADRO 33

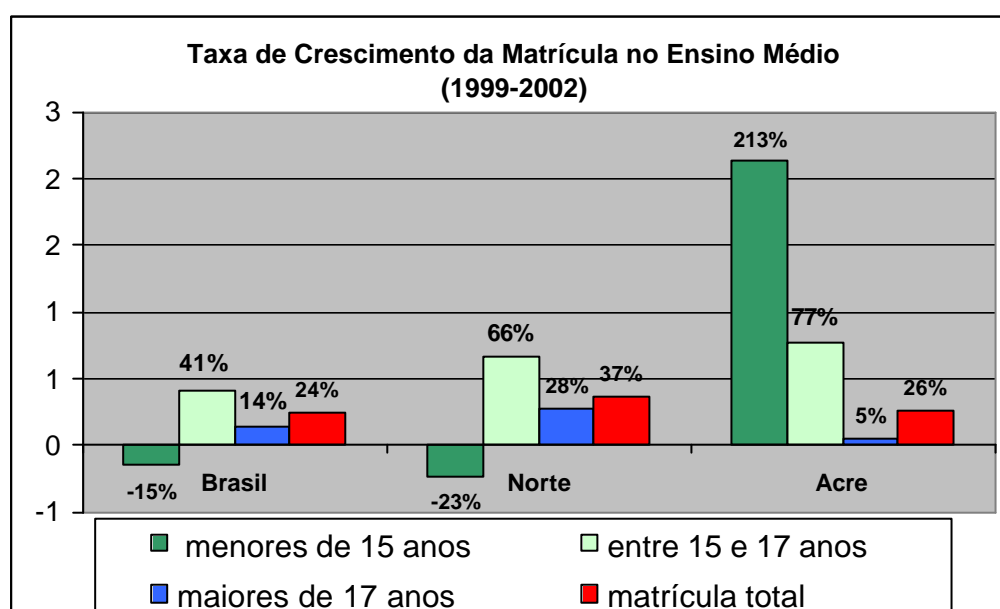


Fonte: Avaliação do Projeto Gestar. SEE – Gerência de Avaliação, 2001.

O bom conhecimento da rede de ensino permitiu também o desenvolvimento de outros projetos bem sucedidos. Uma das promessas do Plano de Governo do então candidato Jorge Viana era a duplicação das matrículas no Ensino Médio, mas levou pelo menos seis meses para a equipe retirar esta meta do planejamento estratégico. É que o número de alunos

concluintes do Ensino Fundamental era insuficiente para a duplicação da matrícula. O melhor projeto para o Ensino Médio naquele momento era o investimento no Ensino Fundamental. Junto com a Fundação Roberto Marinho, a Secretaria de Educação começou um projeto de correção de fluxo com resultados extremamente positivos, como se pode observar no quadro abaixo.

**QUADRO 34**



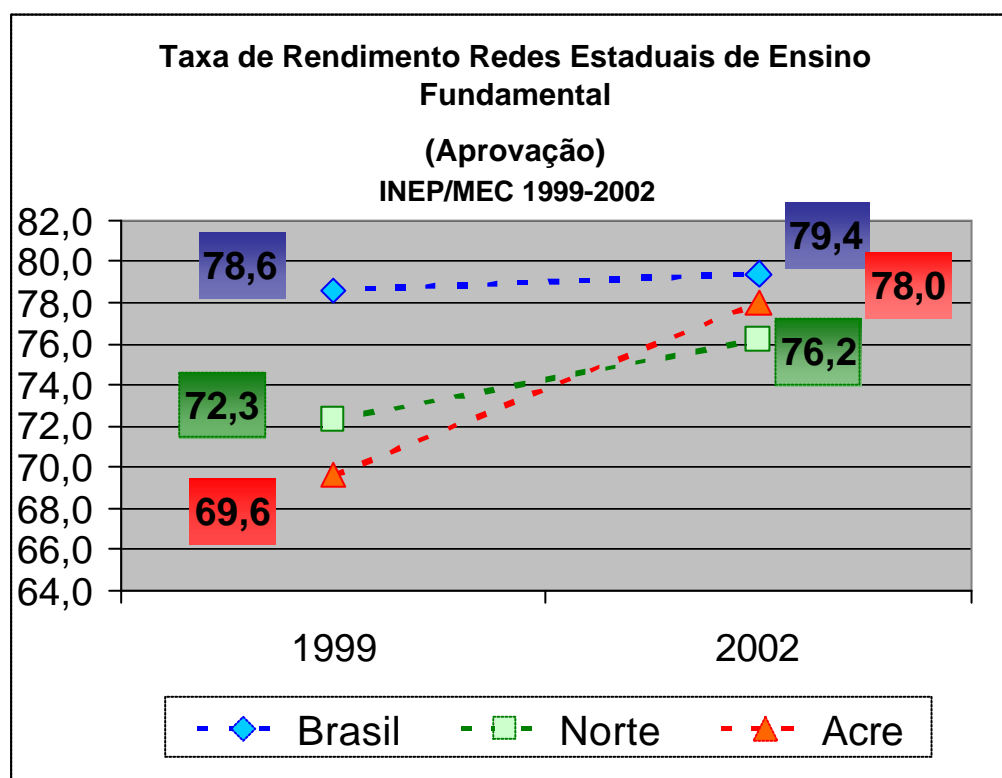
Fonte: MEC/INEP, 2003.

O Projeto Poronga, responsável pela correção do fluxo no Ensino Fundamental fez com que a matrícula de alunos na faixa etária ideal para o Ensino Médio (15 a 17 anos), ou abaixo dela, seja muito superior em termos relativos no Estado do Acre que as médias nacional e regional. Como existe uma relação direta entre rendimento escolar e faixa etária, este dado pode ter sido um dos responsáveis pela melhoria do rendimento escolar, a ser observado posteriormente. Segundo o INEP (2004), 32% dos alunos no pior desempenho do

SAEB foram reprovados pelo menos uma vez, enquanto que apenas 12,4% nunca foram reprovados.

O conjunto das ações da Secretaria, com ações “cirúrgicas” do Gestar, Projeto Poronga, e um trabalho de revisão dos processos de avaliação escolar também resultaram em uma mudança drástica nas taxas de rendimento escolar. O Quadro abaixo demonstra os índices alcançados pela rede estadual de ensino fundamental do Acre, em comparação com a média nacional e da região Norte.

**QUADRO 35**



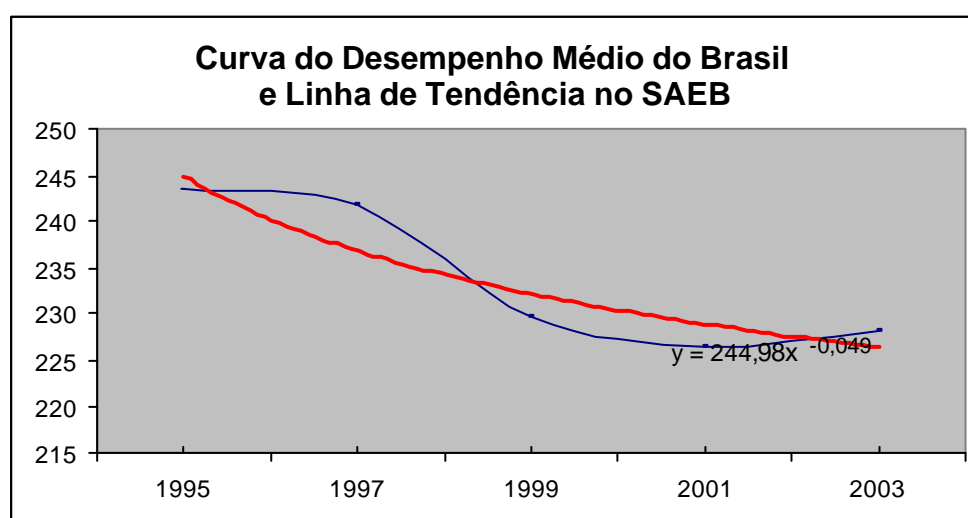
Fonte: MEC/INEP, 2003.

Pode-se observar que o Acre saiu de um indicador de aprovação muito crítico (69,6%) para 78%, possibilitando não só uma ultrapassagem à média da Região, mas também se posicionar numa posição equiparada à média nacional.

Os resultados de correção de fluxo, aumento da taxa de aprovação e mesmo de melhoria do rendimento escolar em projetos especiais foram logo percebidos, mas a prova cabal da melhoria significava saltar algumas posições na avaliação do SAEB. A melhoria necessária para a aprovação do PES seria tirar o Acre das últimas colocações do SAEB, onde o Acre fazia morada desde que se iniciaram os processos de avaliação do INEP. Mas o resultado veio lentamente.

Esperava-se, de maneira muito fantasiosa, que a melhoria das condições de trabalho e o processo de relocação da Secretaria (que levou os professores mais preparados para sala de aula) poderiam influenciar positivamente nos resultados do SAEB 99. Pelo contrário, as mudanças bruscas no início de uma nova administração e o desenvolvimento de um novo modelo de gestão deixam o sistema em uma situação ainda mais crítica, provocando um acirramento dos problemas já existentes. Além do mais, desde que as avaliações do SAEB passaram a ter caráter comparativo, de 1995 para cá, os resultados nacionais caíram sucessivamente, chegando a uma pequena estabilidade somente na avaliação de 2003. O quadro abaixo demonstra a tendência de queda e o desempenho da média Brasil ao longo dos anos.

**QUADRO 36**



Fonte: Secretaria de Estado de Educação. Gerência de Planejamento, 2004.

Em 2001, o Acre diminuiu a tendência de queda, com alguma melhora no Ensino Médio, mas ainda permanecia em queda no Ensino Fundamental. Não fosse a ansiedade da equipe, que chegou ao final de 2002 com muita dúvida sobre a capacidade de o Planejamento conduzir as mudanças efetivas, teria sido possível receber os resultados do SAEB 2001 sem nenhuma frustração. Em 2001 o Governo ainda não tinha completado três anos. O primeiro ano foi de ajustes, e o segundo enfrentou as dificuldades naturais de um período eleitoral em um governo que ainda procura a estabilidade. Os professores do nível médio ainda estavam concluindo seus cursos e os de nível superior apenas começando. As desconfianças dos funcionários e professores com a justeza do projeto ainda eram grandes e compreensíveis. E, para completar, os alunos da 4ª série avaliados tinham feito a 1ª série durante a gestão anterior, em condições extremamente precárias, como já foi relatado anteriormente.

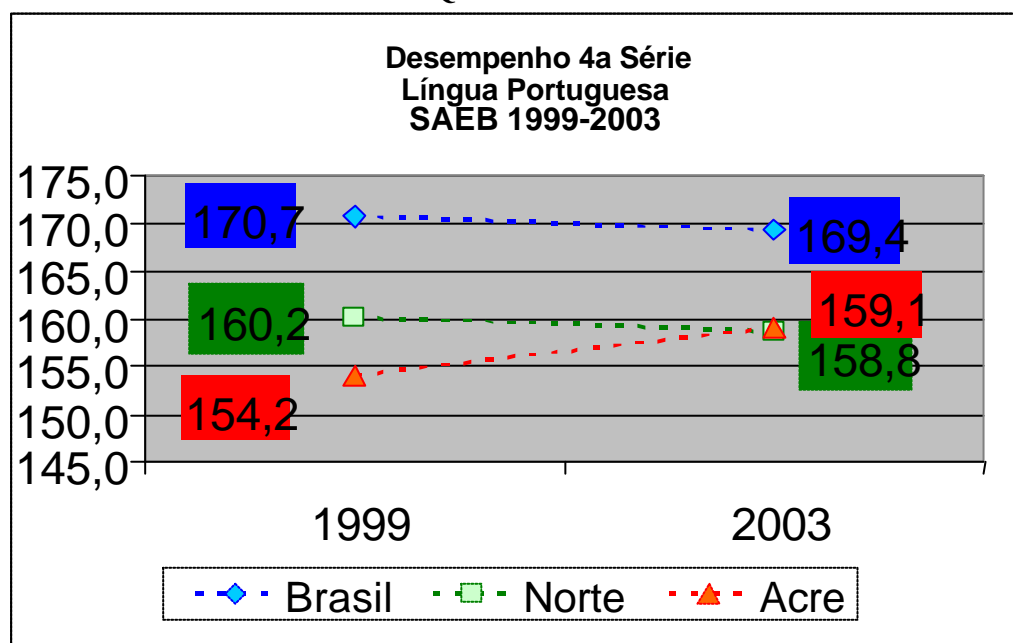
O esforço do Estado do Acre para enfrentar o problema da qualidade foi percebido também por Iza Locateli, que dirigiu o processo de avaliação do SAEB 2001 no INEP, e Adler do Couto Andrade. Em um estudo para a revista *Ensaio*, eles avaliam a dimensão deste esforço e o conjunto de condicionantes que tornam o desafio da qualidade uma tarefa nacional e ampla.

Deve-se afirmar que é importante que os resultados do desempenho dos alunos do Estado do Acre sejam analisados levando-se em conta o contexto onde vem ocorrendo esta escolarização. O desafio da qualidade vem sendo vencido por este estado que mantém, hoje, grande parte de suas crianças, adolescentes e jovens na escola. A questão da qualidade da educação ainda é um desafio a ser vencido, não só no Acre como em todo o Brasil, devendo-se envidar todos os esforços necessários para atingir um nível compatível com as competências exigidas pelo mundo atual (LOCATELI e ANDRADE, 2003, 313 p)

Já em 2003, um ciclo da educação no Acre foi concluído, e o SAEB pôde captar os resultados da reforma educacional ampla realizada no Estado. São efetivamente os primeiros resultados de longo prazo do Planejamento Estratégico da Secretaria de Educação do Acre.

Como se sabe, o SAEB avalia a proficiência dos alunos nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática, na 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental, e na 3ª série do Ensino Médio, servindo para avaliar o resultado da aprendizagem no final de cada ciclo (1ª à 4ª e 5ª à 8ª do Ensino Fundamental, e 1ª à 3ª do Ensino Médio). O quadro abaixo mostra o desempenho do Acre na 4ª série em Língua Portuguesa no SAEB, em comparação com a média Brasil, no período do PES (1999-2003).

**QUADRO 37**



Fonte: MEC/INEP, SAEB 1999 e 2003.

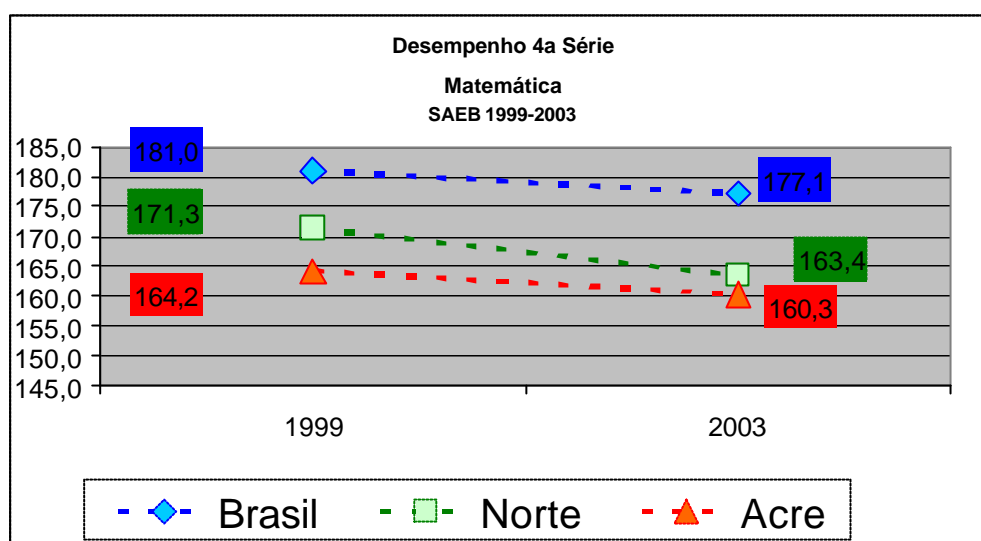
Esta tabela deve ser avaliada sob duas perspectivas. A primeira a considerar é que o rendimento dos alunos do Acre e do Brasil, de um modo geral, é completamente insuficiente. A média Brasil de 169,4 está muito abaixo do esperado para um aluno de quarta série que deveria estar situado na faixa entre 200 e 250 na escala do SAEB. Ou seja, os alunos deveriam demonstrar capacidade de leitura com compreensão global de textos pequenos,

mesmo que com frases curtas em ordem direta e vocabulário e temática próximos da realidade do aluno. Entretanto, só conseguem ter a compreensão localizada da leitura, mas não têm a noção de conteúdo do conjunto de um pequeno texto. Por outro lado, a situação do Acre em 99 era ainda mais crítica. Numa escala de proficiência de Língua Portuguesa, que começa com 150 e deveria chegar a 250, os alunos do Acre estavam com 154,2. No mesmo período, a média Brasil, era de 170,7.

Hoje a média Brasil está estagnada com 169,4, mas o desempenho do Acre passou para 159,1, diminuindo em cinco anos a diferença do Acre para a média Brasil de 16,5 para 10,3. Interessante também observar a alteração da posição do Acre no *ranking* nacional, que passou da 21ª posição para a 16ª, caindo de 11 para 6 casas a diferença entre o Acre e a média nacional.

A escala do SAEB para a Matemática vai de 160 a 475. Os alunos da 4ª série deveriam estar posicionados pelo menos entre os níveis 175-225. A média Brasil está em 177,1. No entanto, O Acre ainda não atingiu sequer o mínimo de 175, situando-se em 160,3. Significa dizer que os alunos do Acre localizam os objetos no espaço, têm compreensão de dados apresentados em gráficos de colunas e reconhecem figuras geométricas simples, mas não têm domínio pleno da adição e da subtração com números naturais e dificilmente conseguem manipular o sistema monetário. Se comparar a situação do Acre de 2003 com 1999, há uma queda de quase quatro pontos, mas a situação em 2001 foi ainda pior. O Acre estava com apenas 154,6 pontos, em uma escala que começa com 160!

QUADRO 38

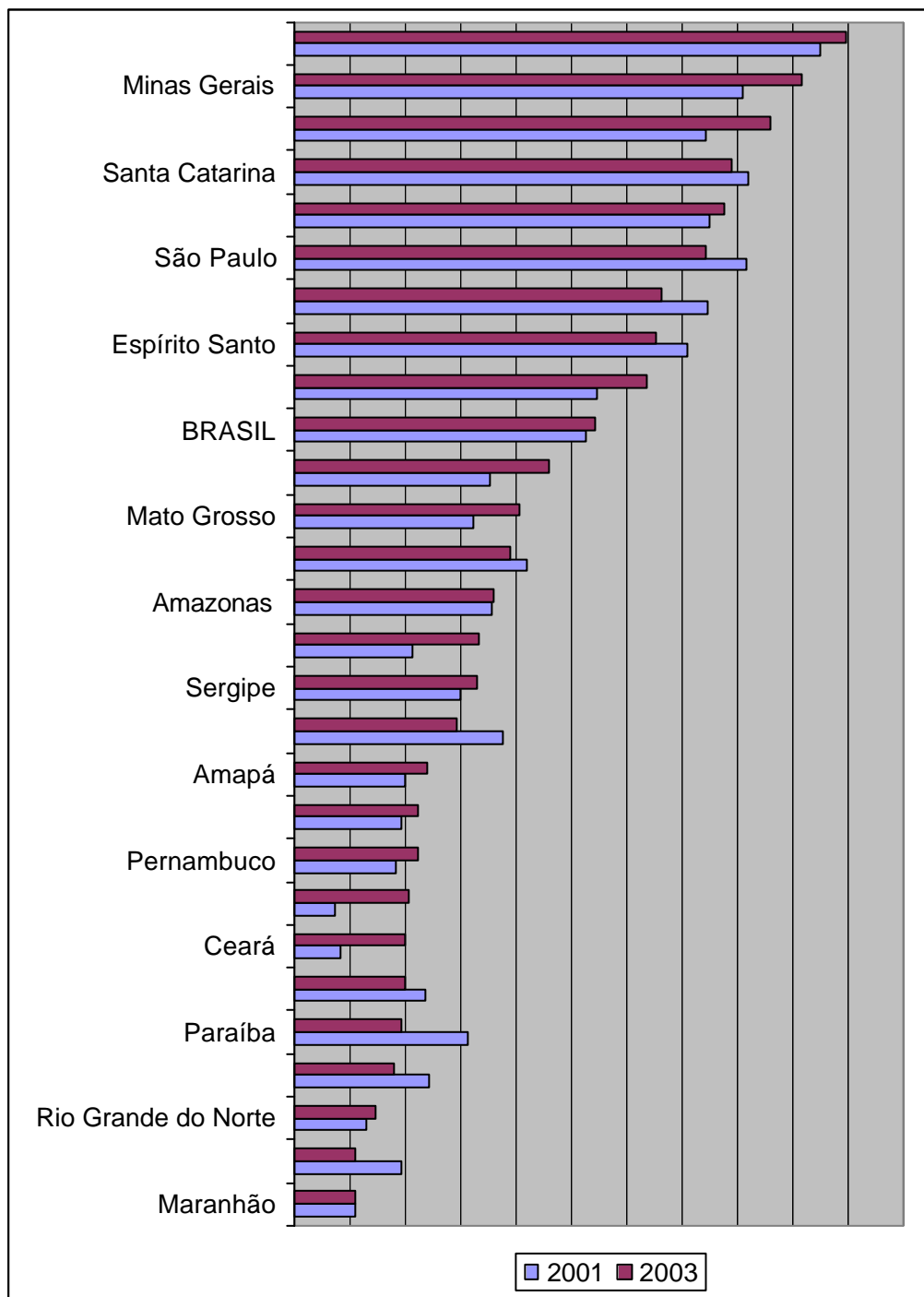


Fonte: MEC/INEP, SAEB 1999 e 2003.

No Brasil, pelo menos cinco estados ainda se encontram literalmente fora da escala. São eles: Maranhão, Alagoas, Piauí, Pará e Ceará. O Acre, por três décimos está na escala e, da última avaliação para cá, ultrapassou sete Estados, passando da 27<sup>a</sup> para a 20<sup>a</sup> posição.



**QUADRO 39 - MUDANÇA DE POSIÇÃO DOS ESTADOS NO SAEB  
EM MATEMÁTICA NA 4ª SÉRIE ENTRE 2001 E 2003**



Fonte: MEC/INEP, SAEB 2001 e 2003.



Nos dois casos se percebe uma acentuada redução entre a pontuação do Acre e a da média nacional. A média Brasil e a média regional ainda não diminuíram a tendência de queda que mantém desde 1995. O Acre, no entanto, cresce contra a tendência geral de queda. Se comparado com os demais estados, o Acre amplia sua vantagem ultrapassando sete posições em Língua Portuguesa, passando de 22º para 15º. E, em Matemática, ultrapassa outros seis, saindo da 27ª, e última posição, para a 21ª.

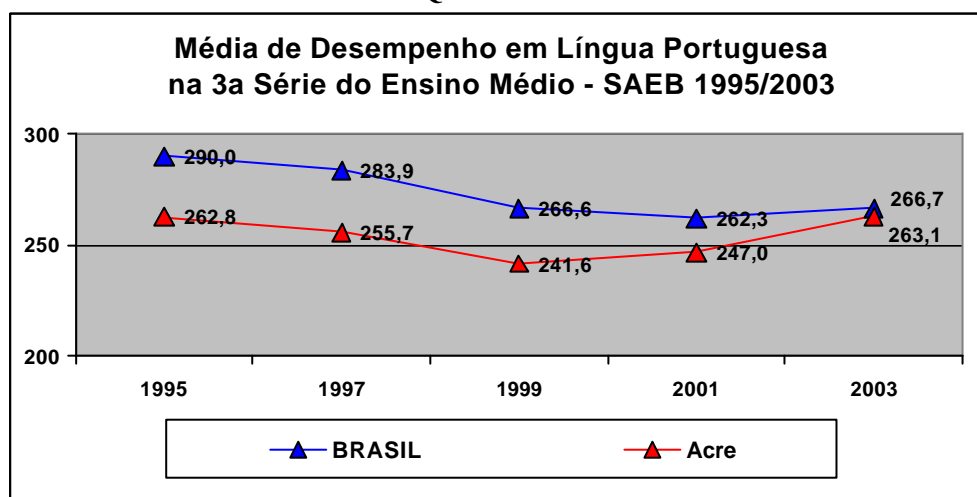
Do ponto de vista do rendimento dos alunos da 8ª série, em Matemática eles deveriam estar localizados no nível 325-375. Neste caso, todos os estados brasileiros estão com resultados absolutamente insuficientes. Os melhores resultados, que são do Rio Grande do Sul e Paraná, não alcançam o patamar dos 260 pontos. Em média, os alunos dominam as quatro operações com números naturais, identificam as figuras geométricas e manipulam o sistema monetário. Trata-se, praticamente, de um conteúdo para alunos de quarta série. Na oitava, eles deveriam dominar o sistema de numeração decimal, manipular as expressões algébricas e realizar operações com números racionais, por exemplo.

Os alunos da 8ª série em Língua Portuguesa também estão muito longe do mínimo esperado. Os Estados com os melhores rendimentos foram o Rio Grande do Sul e Santa Catarina, com 246,1 e 242,5 respectivamente. Entretanto, o esperado da escala de Língua Portuguesa para a oitava série vai de 300 a 350 pontos, com leitura comparativa para identificar as estratégias argumentativas e a finalidade de textos, com estruturas sintáticas mais complexas e um vocabulário diversificado. No entanto, os alunos de norte a sul do país, em média, apenas dominam a leitura com compreensão global de textos pequenos, com frases curtas em ordem direta, vocabulário e temática próximos da realidade do aluno, que é o que se espera dos alunos da 4ª série. A média dos alunos de Alagoas e Maranhão é praticamente a mesma do Acre em 1999. Embora todos os Estados estejam teoricamente no mesmo nível da

escala, os números do SAEB podem ser considerados por outro ângulo. Estatisticamente e sob a ótica das desigualdades regionais, considerando que a escala do SAEB é a mesma para cada disciplina, pode-se dizer que o desempenho médio de um aluno do Maranhão (215 pontos) é assustadoramente quase o mesmo de um aluno da 4ª série do Distrito Federal (193 pontos).

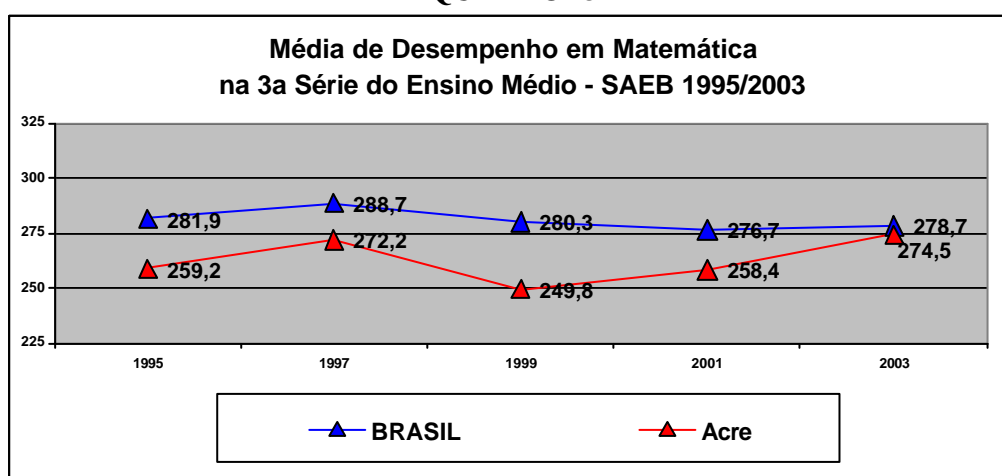
Os melhores resultados do Acre aconteceram no Ensino Médio. Tanto em Língua Portuguesa quanto em Matemática. Enquanto a situação geral é de estagnação, o Acre vem acumulando melhorias significativas nas duas últimas avaliações.

QUADRO 42



Fonte: MEC/INEP, SAEB 1995-2003.

QUADRO 43

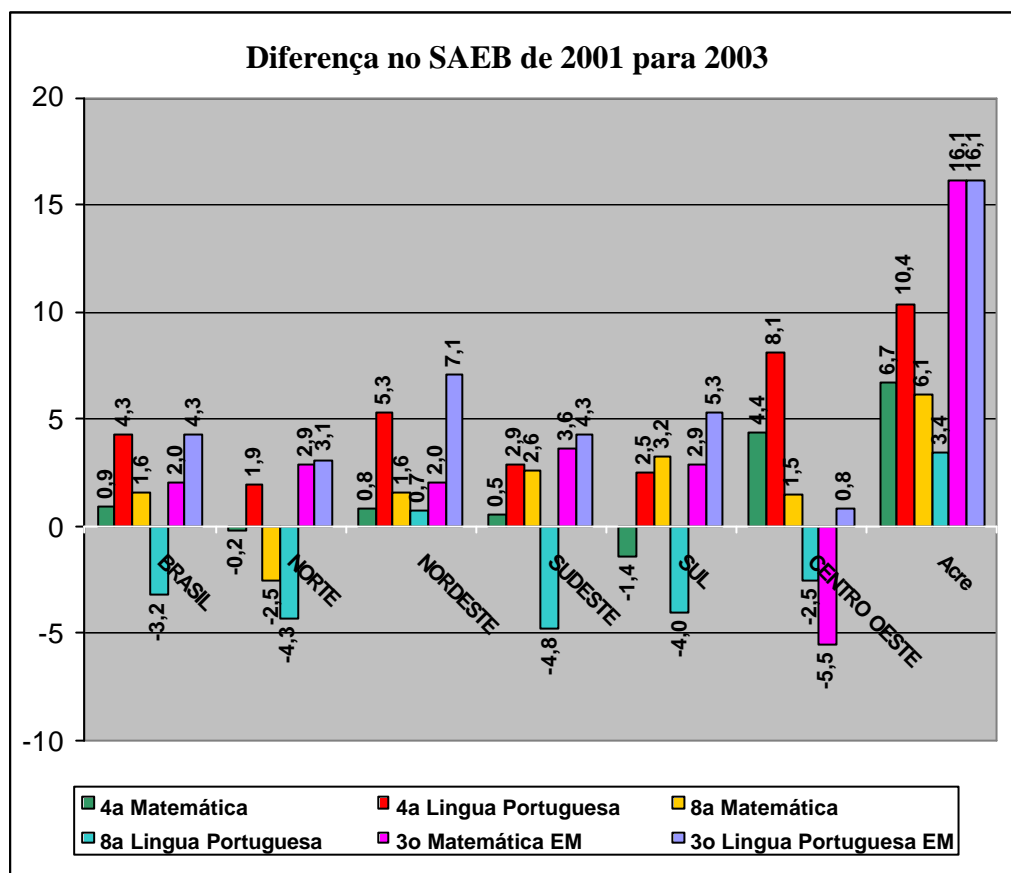


Fonte: MEC/INEP, SAEB 1995-2003.

É difícil definir o principal fator responsável pelo melhor desempenho do Acre no Ensino Médio, mas foi nessa modalidade de ensino que as metas dos PES foram mais rapidamente alcançadas. Em função do tamanho da rede, tomou-se a opção por realizar 100% da metas do PES ainda em 2002, diferentemente da rede de ensino fundamental, muito maior e com práticas de ensino tradicionais mais arraigadas.

O desempenho do Acre em Matemática foi o melhor resultado relativo, saltando da 21ª para a 9ª posição, com a ultrapassagem de doze estados. Conforme demonstra o gráfico a seguir, o Acre se situa colado na média Brasil. Em Língua Portuguesa, o Acre ultrapassou seis posições, saindo da 18ª e chegando à 12ª colocação. Do ponto de vista dos resultados imediatos, estas diferenças, no entanto, são mais importantes para uma avaliação do desempenho de uma gestão que para avaliar a diferença de desempenho entre os alunos na atualidade. Os resultados apontam o Acre com uma forte tendência de melhoria no desempenho em seu sistema de ensino. Significa que os projetos estão dando os resultados esperados, mas o grau de proficiência dos alunos do Ensino Médio não varia muito de Estado para Estado. Segundo o INEP (2003), os alunos do Médio deveriam ter pontuado, no mínimo, 350 pontos para Língua Portuguesa e 375 pontos para Matemática. Entretanto, a média Brasil para Língua Portuguesa alcançou 266,7 pontos (83,3 abaixo do mínimo) e 278,7 pontos para Matemática (96,3 abaixo do mínimo). Nem mesmo os melhores resultados chegaram próximo das recomendações mínimas. Assim como os alunos da oitava série estão com o desempenho mais apropriado para uma quarta série, os alunos do médio mais se aproximam dos padrões desejados para a oitava série. Contudo, para avaliar o desempenho do sistema de ensino, os resultados servem como um bom diferencial.

QUADRO 44



Fonte: MEC/INEP, SAEB 2001-2003.

Por este quadro, é possível fazer uma comparação das diferenças apuradas entre o Acre e as regiões nos relatórios do SAEB 2001 e 2003. Nenhuma região do país conseguiu escapar de resultados negativos e nem mesmo a média Brasil. Entretanto, o Acre conquistou um saldo razoavelmente positivo em todas as provas. Sem sombra de dúvidas o Estado do Acre obteve o melhor resultado relativo.

## Conclusão

Debulhar o processo de reforma da educação do Acre e do seu principal “instrumento de navegação” -o PES- permitiu tirar algumas lições sobre a gestão de um sistema público de ensino. O aspecto mais exemplar das mudanças da educação no Acre é o seu processo. Dono dos piores indicadores educacionais do país, o Acre adotou um caminho pouco usual na gestão pública, alcançando resultados positivos onde pouco ou quase nada se esperava. O resultado mais destacado pôde ser comprovado pela comparação entre os relatórios do SAEB 1999 e 2003, onde o Acre teve desempenho relativo acima da média nacional.

A reforma aconteceu basicamente em dois movimentos, enquanto o projeto educativo ganhava robustez. Com tonalidades aparentemente distintas, exerceram papéis complementares e apropriados para as condições conjunturais de cada fase, conforme a disponibilidade financeira e governabilidade.

O primeiro, cirúrgico, foi marcado por um fulminante choque na cultura organizacional com intervenções não negociadas. O segundo, amplo, foi marcado pela construção e execução de um projeto legítimo de reforma.

Entre 1999 e 2003, ou seja, do choque na cultura administrativa da Secretaria de Educação do Acre à realização das metas do PES que marcam a ampla reforma do sistema de ensino público do Acre, a Secretaria de Educação conseguiu articular, concomitantemente,

aspectos marcantes dos três modelos que fundamentam as estratégias de reforma caracterizadas por Carnoy (2003). No Acre, ações visivelmente orientadas para enfrentar problemas de competitividade, imperativos financeiros e equidade fizeram parte do mesmo projeto e processo de reforma.

O caminho percorrido pelo Acre em sua reforma, detectado por este estudo, é normalmente espinhoso para qualquer organização social, mas especialmente difícil para as organizações públicas de grandes proporções, quase sempre marcadas por dificuldades financeiras e baixa governabilidade.

Do ponto de vista da gestão dos recursos, o Acre seguiu o seguinte caminho: (i) identificou e controlou desperdícios; (ii) investigou custos de qualidade; (iii) definiu um plano de prioridades (considerando os aspectos voltados para a qualidade e a equidade); (iv) monitorou a relação entre investimentos e resultados; e, somente por último - depois de racionalizar o uso dos recursos existentes (v) injetou dinheiro novo, mediante metas de um projeto de reforma ampla legitimado pelos principais atores envolvidos.

Os ganhos de qualidade, comprovados pela melhoria significativa dos indicadores oficiais do Ministério da Educação, começaram a ser colhidos após cinco anos batendo na mesma tecla. Esta é, aliás, uma das principais lições deste estudo: a força da coerência e continuidade das ações, com foco e princípios previamente pactuados pelos gestores da organização. A persistência quase teimosa em atingir os propósitos da reforma, com um norte claramente sinalizado e constantemente lembrado para todos os membros da instituição e para a sociedade é uma conclusão que coincide com as lições de Fullan (1999).

A experiência do Acre não pode ser enquadrada por parâmetros tradicionais de um planejamento participativo. Entretanto, ao que parece, fez-se amplamente legítimo. Aspecto que merece estudo mais aprofundado no futuro, quando uma distância histórica apropriada permitirá construir resultados mais consistentes.



Ao longo dos anos da reforma educacional do Acre, destacam-se três aspectos:

- 1) Alto grau de governabilidade, demarcada mais pela capacidade de negociação e a consolidação de um projeto, em que a maioria dos diretores, professores, técnicos e dirigentes se sentem parte e autores. Cabe destaque pelo suposto paradoxo com o choque institucional dos primeiros meses do governo, em que as resistências às mudanças necessárias tiveram como contrapartida o uso de todo o capital político de um começo de governo eleito em primeiro turno, combinado com a força inata do poder de Estado;
- 2) Ação disciplinada de gestão, guiada por um processo constante de planejamento estratégico, detalhado ao longo deste trabalho;
- 3) Uso racional dos recursos, a partir de princípios que dosaram os investimentos entre focal e universal. A máxima de que “o ótimo não ser inimigo do bom” foi a tônica de toda a gestão. Atenção ao básico, intolerância ao precário. A Secretaria não desprezou o ótimo como protótipo do básico (viável) do futuro.

Em síntese, os dois momentos, com tonalidades e dosagens distintas, foram elementos de um mesmo processo, em que um não seria possível sem o outro. A mudança de estilo da Secretaria da Educação no processo, passando da agressividade com medidas duras no começo para a suavidade de um caminho de mudanças gradativas em seguida, não foi resultante de um desgovernado ou incoerência. Pelo contrário, as medidas duras do começo foram indispensáveis para pavimentar o caminho para o momento seguinte. É bom lembrar que a adoção das medidas amargas vinha acompanhada de um grau de sedução por resultados previamente anunciados.

O PES teve também um papel fundamental na formação da consciência dos gestores de uma “terra prometida” viável, tornando suportáveis os momentos mais difíceis. Não se

atravessar facilmente o deserto sem método. De modo algum os resultados seriam os mesmos sem:

1. Comprometimento de toda a equipe gestora com a reforma;
2. Estabelecimento dos objetivos pela alta administração;
3. Metas individuais definidas;
4. Alto grau de participação dos principais responsáveis pela mudança;
5. Autonomia na implementação dos projetos pelas equipes e escolas; e
6. Revisão constante de desempenho.

Entre as muitas conclusões possíveis deste estudo, é também importante salientar que a Secretaria de Educação do Acre não descuidou de consolidar a reforma em lei, estabelecendo um novo patamar institucional. Em menos de cinco anos, um abrangente conjunto de resoluções do Conselho Estadual de Educação, Portarias e Instruções Normativas da SEE, Decretos Governamentais, Leis Ordinárias e diversas alterações na Constituição (com a aprovação de pelo menos três importantes Leis Complementares) fizeram com que o sistema de ensino do Acre fosse radicalmente alterado. De fato e de direito, o sistema de ensino de 2003 não guarda praticamente nenhuma semelhança ao que se encontrou em princípios de 1999. O novo marco legal permitirá:

- 1) Consolidar um sistema de responsabilidade, com autonomia baseada em pactos de metas; e
- 2) Elevar o grau de segurança com a continuidade dos programas de autonomia das escolas, elemento chave do resultado alcançado.

Para finalizar, duas outras lições marcaram a experiência do Acre: a valorização do magistério e o fortalecimento das escolas. Em ambos os casos, o Acre parece estar caminhando de acordo com as tendências mais eficazes da gestão educacional, como se pode apreender de algumas leituras de Abu-Duhou (2002) apresentadas no primeiro capítulo. A

reforma educacional do Acre, coordenada pelo PES, indiscutivelmente prioriza os profissionais da educação, com nada menos que 86% dos recursos financeiros disponíveis destinados a salários, formação e aprimoramento de seu pessoal. A nova lei de gestão do Acre não só consolida uma tendência iniciada em 1999, de aumento constante da autonomia das escolas, mas reforça as apostas na crença de que a liberdade implica aumento da responsabilidade. Neste caso os ensinamentos de Elmore e Burney (apud FULLAN, 1999) são indispensáveis. Ao construírem recomendações para o sucesso das reformas, sugerem a intencional indistinção entre gestão do sistema e desenvolvimento profissional dos educadores. No Acre, a gestão se descentraliza no mesmo processo que desenvolve e amplia capacidades daqueles que estão na ponta (ou no centro) do sistema, que é a sala de aula.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAHÃO, J.; FERNANDES, M. A. **Sistema de informações sobre os gastos públicos da área de educação – SIGPE: diagnóstico para 1995**. Brasília: Ipea, 1999.

ABU-DUHO, Ibtisam. **Uma gestão mais autônoma das escolas**. Brasília: IIPE, Unesco, 2002.

ACRE. Decreto n° 635, de 30 de abril de 1999. Amplia a estrutura organizacional básica da Secretaria de Estado da Educação. Rio Branco, 1999.

ACRE. Decreto n° 7.240, de 20 de fevereiro de 2003. Amplia a estrutura organizacional básica da Secretaria de Estado de Educação. Rio Branco, 2003.

ACRE. Decreto n° 8.659, de 16 de setembro de 2003. Estabelece a estrutura organizacional básica da Secretaria de Estado de Educação. Rio Branco, 2003.

ACRE. Lei Complementar n° 082, de 01 de janeiro de 2000. Cria o programa de bolsa de estudos, altera e revoga dispositivos da Lei Complementar n° 39, de 29 de dezembro de 1993 e dá outras providências. Rio Branco, 2000.

ACRE. Lei n° 1.291, de 20 de julho de 1999. Altera o artigo 2° da Lei 1.253, de 22 de dezembro de 1997. Rio Branco, 1999.

ACRE. Lei n° 1.295, de 08 de novembro de 1999. Dispõe sobre a compra de produtos destinados à utilização da merenda escolar e dá outras providências. Rio Branco, 1999.

ACRE. Lei n° 1.304, de 20 de dezembro de 1999. Dispõe sobre a redistribuição de quota estadual do salário educação nos termos da Lei Federal n° 9.766, de 18 de dezembro de 1998. Rio Branco, 1999.

ACRE. Lei n° 1.310, de 29 de dezembro de 1999. Altera a Lei n° 1.202, de 06 de setembro de 1996. Rio Branco, 1999.

ACRE. Lei n° 1.32, de 22 de fevereiro de 1999. Estabelece a estrutura organizacional básica da Secretaria de Estado da Educação. Rio Branco, 1999.

ACRE. Lei n° 1.362, de 29 de dezembro de 2000. Reestrutura o Conselho Estadual de Educação – CEE. Rio Branco, 2000.

ACRE. Lei n° 1.513, de 11 de novembro de 2003. Dispõe sobre a gestão democrática do sistema de ensino público do Estado do Acre e dá outras providências. Rio Branco, 2003.

ACRE. Lei n° 1.569, de 23 de julho de 2004. Institui o programa de autonomia financeira das escolas públicas estaduais. Rio Branco, 2004.

ACRE. Lei n° 67, de 29 de junho de 1999. Dispõe sobre o plano de cargos, carreira e remuneração dos profissionais do ensino público estadual. Rio Branco, 1999.

ACRE. Lei n° 93, de 01 de março de 2001. Altera dispositivos da Lei Complementar n° 082, de 01 de fevereiro de 2000. Rio Branco, 2001.

ACRE. Secretaria de Comunicação do Acre. **Florestania: nosso conceito de sustentabilidade:** Rio Branco: SECOM, 2003.

ACRE. Secretaria de Comunicação do Acre. **Relatório resumido da pesquisa de opinião realizada em Rio Branco no período de 17 a 20/03/02.** Rio Branco:[ s.n.], 2002.

ACRE. Secretaria de Estado de Educação. **Acompanhamento do planejamento estratégico da Secretaria de Estado de Educação Acre – 1999 à 2002.** Rio Branco: 2003. Mimeografado.

ACRE. Secretaria de Estado de Educação. **Avaliação da Educação Básica:** boletim de resultados. Juiz de Fora: Caed, 2004.

ACRE. Secretaria de Estado de Educação. **Avaliação da Educação Básica:** boletim pedagógico Língua Portuguesa 4ª série do Ensino Fundamental. Juiz de Fora: Caed, 2004.

ACRE. Secretaria de Estado de Educação. **Avaliação da Educação Básica:** boletim pedagógico Matemática 4ª série do Ensino Fundamental. Juiz de Fora: Caed, 2004.

ACRE. Secretaria de Estado de Educação. **Coletânea de normas para a educação básica:** Legislação estadual: normas, resoluções, deliberações e pareceres do Conselho Estadual de Educação do Acre. Rio Branco: [s.n.], 2002.

ACRE. Secretaria de Estado de Educação. Departamento de Ensino Fundamental. **Primeira avaliação:** 4ª série do ensino fundamental rede pública. Rio Branco: [S. N.], 1999. 2 v.

ACRE. Secretaria de Estado de Educação. Departamento de Ensino Fundamental. **Comparativo de aquisição de habilidades por escola na 2º avaliação diagnóstica:** grupo expansão I. Rio Branco: 2002.

ACRE. Secretaria de Estado de Educação. Departamento de Ensino Fundamental. **Relatório estatístico para a rede estadual e municipal de ensino.** Rio Branco: 2001.

ACRE. Secretaria de Estado de Educação. **Fórum estadual do plano de educação do Acre: para avançar 10 anos – caderno de propostas.** Rio Branco: 2001. Mimeografado.

ACRE. Secretaria de Estado de Educação. **Planejamento estratégico da secretaria de educação do Acre – 1999.** Rio Branco: SEE, 1999.

ACRE. Secretaria de Estado de Educação. **Programas de formação inicial de professores para a educação básica.** Rio Branco, 2002. Mimeografado.

ACRE. Secretaria de Estado de Educação. **Proposta de gestão democrática.** Rio Branco, 2002. Mimeografado.

ACRE. Secretaria de Estado de Educação/Departamento setorial de planejamento. **Descentralização de recursos.** Rio Branco, 2001. Mimeografado.

ACRE. Secretaria de Estado de Educação/Departamento setorial de planejamento. **Descentralização de recursos.** Rio Branco, 2002. Mimeografado.

ACRE. Secretaria de Estado de Educação/Departamento setorial de planejamento. **Descentralização de recursos.** Rio Branco, 2003. Mimeografado.

ACRE. Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico Sustentável. **Acre em números.** Rio Branco, 2003.

ALMEIDA, I. C. A comparação internacional de indicadores de financiamento e gasto com educação. **Em Aberto**, 18, n. 74, dez. 2001.

ALVARIÑO, C. et al. Gestión escolar: um estado de la arte de la literatura. **Paideia**, Santiago, n.29, p. 15-43, 2000.

ARAÚJO, Etelvinda (org.). **A construção do projecto de escola.** Portugal: Porto Editora, 1993.

BANCO MUNDIAL. Prioridades e estratégias para a educação. Washington, DC: 1995.

BARBIM, Lucimara Francisco Garcia. Planejamento. Rio Branco, maio 2001. **Entrevista concedida por ocasião da pesquisa da dissertação do autor.**

BNDES. Informe-se. Brasília, n. 42, p. 5, jun. 2002.

BOFF, Leonardo. **A águia e galinha.** Petrópolis: Vozes, 1997.

BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, Regina Linhares. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Marica Ângela da S. (orgs.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos.** São Paulo: Cortez, 2000. p. 147-176.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Os desafios do plano nacional de educação.** Brasília, DF: INEP, 2004.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Qualidade da educação: uma nova leitura do desempenho dos estudantes da 4ª série do Ensino Fundamental**. Brasília, DF: INEP, abr. 2003.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Qualidade da educação: uma nova leitura do desempenho dos estudantes da 4ª série do Ensino Fundamental**. Brasília, DF: INEP, dez. 2003.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Qualidade da educação: uma nova leitura do desempenho dos estudantes da 4ª série do Ensino Médio**. Brasília, DF: INEP, 2003.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse estatística da educação básica -1998**. Brasília, DF: INEP, 1999.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse estatística da educação básica -2001**. Brasília, DF: INEP, 2002.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse estatística da Educação Básica -2003**. Brasília, DF: INEP, 2004.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Resultados do Saeb 2003 Brasil**. Brasília, DF: INEP, 2004. (Versão preliminar).

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Resultados do Saeb 2003 Brasil e Acre**. Brasília, DF: INEP, 2004. (Versão preliminar).

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Resultados do Saeb/95 Estado do Acre**. Brasília, DF: INEP, 1998.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Saeb 97 – Estudo comparativo dos resultados do SAEB 1995/1997**. Brasília, DF: INEP, 1997.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Saeb 2001: novas perspectivas**. Brasília, DF: INEP, 2001. (Versão preliminar, sem revisão ortográfica).

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Saeb 2001: novas perspectivas**. Brasília, 2001.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Plano de desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério**. Brasília, DF: MEC, 1995.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria Nacional de Educação Básica. **Mapeamento educacional urbano**. Brasília: MEC, 1991.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria Nacional de Educação Básica. **Microplanejamento educacional urbano**. Brasília: MEC, 1991.

CARNOY, Martin. **Mundialização e a reforma na educação**: o que os planejadores devem saber. Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. 2. ed. Brasília: UNESCO Brasil, IPE, 2003.

CARVALHO, Angelina; DIOGO, Fernando. **Projecto educativo**. 4. ed. Porto: Edições Afrontamento, 2001.

CARVALHO, Adalberto Dias de; ALMEIDA, Leandro S. AFONSO, Manuela; ARAUJO, Etelvina (org). **A construção do projeto de escola**. Porto: Porto Editora, 1993.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS. Plano decenal de educação para todos: 1993-2003, 1, 1994, Brasília. **Anais**. Brasília: MEC/SEF, 1994.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS. Plano decenal de educação para todos 1993-2003, 1, 1994, Brasília. **Anais**. Brasília: MEC/SEF, 1994.

COSTA, Vera Lúcia Cabral; MAIA, Eny Marisa; MANDEL, Lúcia Mara. **Gestão Educacional e descentralização**. São Paulo: Cortez, 1997.

**DESEMPENHO do Acre no SAEB/MEC:1995/2003**. Rio Branco-Ac: [2004?]. Mimeografado. EDUCAÇÃO BRASILEIRA. Brasília: CRUB, v. 22, n. 45, jul./dez. 2000.

EFICIÊNCIA e rendimento escolar. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/>>. Acesso em: 14 set. 2004.

FIDELIS, César Vieira. Rio Branco, maio 2001. *Entrevista concedida por ocasião da pesquisa da dissertação do autor*.

Financiamento da educação no Brasil. **Em Aberto**, Brasília: INEP, v. 18, n. 74, dez. 2001.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FULLAN, Michael. **A retomada da reforma ampla**. Toronto: Ontario Institute for Studies in Education, 1999. No prelo.

FULLAN, Michael; HAVERGREAVES, Andy. **A escola como organização aprendente**: buscando uma educação de qualidade. 2. ed. Porto Alegre: Artimed, 2000.

FUSCO, Karina; CAVALCANTE, Meire; GENTILE, Paola. O mundo do professor... E o professor do mundo. **Nova escola**, São Paulo, ano 19, n. 176, p. 57-61, out. 2004.

Gestão educacional; o Brasil no mundo contemporâneo; a reforma ampla. **Em Aberto**. Brasília: INEP, v. 19, n. 75, out. 2001.



GUERRA, Rosângela. História do proformação. **TV escola**, Brasília, n. 28, p. 22-31, ago./set. 2002.

\_\_\_\_\_. Sustentabilidade. Que bicho é esse? **TV escola**, Brasília, n. 28, p. 32-39, ago./set. 2002.

INEP traça perfil do aluno no estágio muito crítico de aprendizagem. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/>>. Acesso em: 14 set. 2004.

LEITÃO NETO, Antonio Alves. **Conversa educada**: reflexões sobre a educação no Acre. Rio Branco: Undime-Acre, 1995.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e gestão da escola**: teoria e prática. Goiânia: Alternativa, 2001.

LOCATELLI, Iza; ANDRADE, Adler do Couto. O sistema de avaliação da educação básica: um estudo sobre o desempenho dos alunos do Acre no SAEB 2001. **Ensaio**: avaliação e políticas públicas em educação, Rio de Janeiro, v. 11, n. 40, p. 297-313, jul./ago. 2003.

MARQUES, Arnóbio. Planejamento com resultados. **FUNDESCOLA**. Boletim técnico. Brasília, ano 7, n. 62, p. 20, nov. 2002.

MATUS, Carlos. **Adios, Señor presidente**: governantes governados. 3. ed. Caracas: Altadir, 1994.

\_\_\_\_\_. **O líder sem estado-maior**. Tradução de Giselda Barroso Sauveur. São Paulo: FUNDAP, 2000.

Ministério Público: diretrizes para a carreira e remuneração. In: **Cadernos de Educação**. Brasília: CNTE, ano 2. n. 6, ago. 1997.

Ministério Público: diretrizes para a carreira e remuneração. In: **Cadernos de Educação**. Brasília: CNTE, ano 3. n. 6 A, ago. 1998. (Complemento do Caderno de Educação n.º 6).

MORIN, Edgar. **A cabeça bem-feita**: repensar a reforma, reformar o pensamento. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

MUNIZ, Arnaldo Brasil. **Gestão democrática e qualidade do ensino: um estudo com escolas municipais de Rio Branco**. 1999. 192 f. Dissertação (Mestrado em Educação), Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999.

OLIVEIRA, Edir Figueira Marques de. **Educação básica no Acre, 1962-1983**: imposição política ou pressão social? Rio Branco: Gráfica Valci Editora, 2000.

PEREIRA, Maria Luiza de Oliveira Assis. Aspectos financeiros Rio Branco, set. 2001. *Entrevista concedida por ocasião da pesquisa da dissertação do autor.*

**PESQUISA de opinião sobre mídia e avaliação do governo.** Rio Branco: [s.n.], 1999. Mimeografado.

PETRAGLIA, Izabel Cristina. **Edgar Morin: a educação e a complexidade do ser e do saber.** 6. ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

PINHO, Antonio. Evolução do estado moderno. In: **Gestão pública: desafios e perspectivas.** Salvador: FLEM, 2001. p. 27-68. (cadernos FLEM, 1).

REGO, T. C.; Mello, G. N. Formação de professores na América Latina e Caribe: a busca por inovação e eficiência. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE DESEMPENHO DE PROFESSORES NA AMÉRICA LATINA: TEMPO DE NOVAS PRIORIDADES. Brasília. **Anais.** Brasília: Unesco, MEC, BID, jun. 2002.

Relatório do grupo de trabalho sobre financiamento da educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos.** Brasília, v. 82, n. 200/201/202, p. 117-136, jan./dez. 2001.

RELATÓRIO sobre a identidade da educadora e do educador acreano. Rio Branco: Assembléia Legislativa. 2004.

RIO BRANCO. Secretaria Municipal de Educação e Cultura. **Plano decenal de educação.** Rio Branco-Ac: SEMEC, 1993. (Vida nova na escola, vol. 1).

SILVA, Francisca Bezerra da. **Ensino Fundamental.** Rio Branco, maio 2001. *Entrevista concedida por ocasião da pesquisa da dissertação do autor.*

Sistemas de ciclos reduziu atraso escolar em São Paulo em dez anos. **Folha de São Paulo,** São Paulo, 14 abr. 2004. Folha Cotidiano. Caderno 1.

SOUZA, Sérgio Roberto Gomes de. **Gestão.** Rio Branco, maio 2001. *Entrevista concedida por ocasião da pesquisa da dissertação do autor.*

TEIXEIRA, Anísio. Análise de sistemas de educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos.** Rio de Janeiro-RJ, v. 59, n.129, 1973.

TORO, Bernardo. Mobilização social: uma teoria para a universalização da cidadania. In: **Comunicação e Mobilização Social.** Brasília: UnB, 1996.

VILLAMÉA, Luiza. Escrevo-lhe esta carta... **Isto É,** São Paulo, n. 1813, p. 40-41, 7 jul. 2004.

XAVIER, Antonio Carlos da Ressurreição. **Como elaborar o planejamento estratégico de sua secretaria de educação.** Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2001.

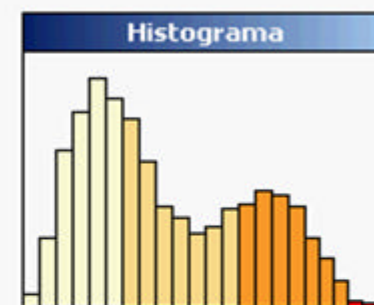
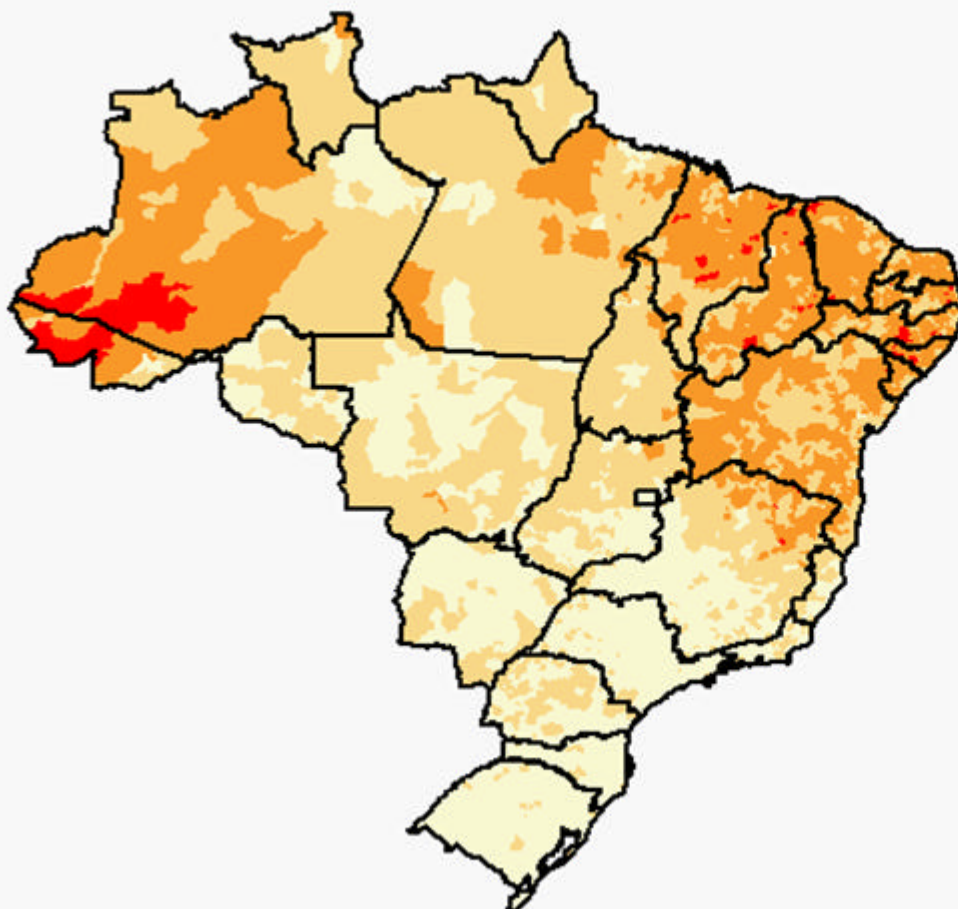
\_\_\_\_\_. **Criação e fortalecimento da capacidade institucional dos sistemas educacionais.** Brasília: 2003. No prelo.

XAVIER, Antonio Carlos da Ressurreição; VERHINE, Robert. **The Bahia education project: a case study.** Washington: World Bank, 2004.

# ANEXOS

## Anexo I

**% 25 anos ou mais analfabetas, 2000**  
Todos os municípios do Brasil



**Legenda**

Menos de 20	(2296)
20 a 40	(1735)
40 a 60	(1410)
Mais de 60	(66)

Anexo II  
Parte do Arquivo da SEE em janeiro de 1999





## Anexo III





Anexo V  
**Projeto Padrão – Escola Rural 01 sala**





Anexo VI  
**Projeto Padrão – Escola Rural 04 salas**





Anexo VII  
**Projeto Padrão – Escola Indígena 02 salas**



Anexo VIII

**Projeto Padrão**  
**Escola Indígena**  
**05 salas**





Anexo IX  
Projeto Padrão – Educação Infantil e Ensino Fundamental – 1ª a 4ª série



Anexo X  
Projeto Padrão Ensino Médio



## Anexo XI

## Resumo de Obras 1999 - 2005

	Urbana	Rural	Tot. Geral
Constr.	16	18	<b>34</b>
Reconstr.	22	253	<b>275</b>
Ref. e Ampl.	179	30	<b>209</b>
Constr. Quadra	27	0	<b>27</b>
Reforma Quadra	13	0	<b>13</b>

Geral														
Tipo de Obra	1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Constr.	0	0	5	0	0	0	2	2	1	15	4	1	4	
Reconstr.	4	2	10	16	5	9	1	179	2	9	0	21		17
Ref. e Ampl.	7	1	72	5	35	1	13	14	23	2	29	7		
Reforma Quadra	0	0	3	0	2	0	8	0	0	0	0	0	0	0



Anexo XII



Padrão médio  
das escolas  
antes e  
depois de  
1999



## Anexo XIII



Padrão médio  
das salas de  
aula  
antes e depois  
de 1999





Anexo IVX  
Formatura do Projeto Poronga

