



O PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO ACRE E A EDUCAÇÃO BÁSICA: análise e perspectivas do cumprimento da meta de universalização do ensino fundamental

*Mark Clark Assen de Carvalho*¹

*Josenir de Araújo Calixto*²

*Jean Mauro de Abreu Moraes*³

RESUMO

A efetivação do Plano Nacional de Educação - PNE, Lei 13.005/2014, mantém uma estreita relação com a formulação e implementação dos planos estaduais e municipais de educação, posto que é nessas esferas de poder que o direito à educação pública pode vir a adquirir materialidade para alcançar a maioria da população brasileira, sobretudo, as crianças, os jovens e os adultos que ainda demandam por acesso à educação escolar. Assim, traduzir as metas e diretrizes nacionais para o âmbito das unidades federadas é uma das finalidades do Plano Estadual de Educação - PEE, o qual deve articular as demandas municipais aos grandes objetivos para a política educacional do país. Este artigo tem como objetivo analisar a implementação do PEE do estado do Acre, Lei nº 2.965/2015, considerando, principalmente, as suas metas referentes à ampliação do acesso às diferentes etapas da educação básica, frente ao fato de se estar ao término da primeira metade de sua vigência (2015 - 2020). O estudo se organiza a partir de análise documental, na qual são sistematizados os resultados alcançados no período citado e suas repercussões na dinâmica do planejamento educacional no estado do Acre. Busca-se, nessa perspectiva, extrair as incidências da agenda política do PEE na oferta do direito à educação, no que se refere ao ensino fundamental, etapa que deveria estar universalizada em 2016. Indica-se que o monitoramento e a avaliação do plano devem ultrapassar os limites de uma visão gerencialista, dialogando com as demandas educacionais da sociedade acreana, ante os desafios presentes para cumprimento das metas no cenário da atual política de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Palavras-chave: Plano Estadual de Educação. Planejamento educacional. Avaliação de políticas públicas educacionais.

¹ Doutor em Educação pela PUC/SP com estudos de estágio pós-doutoral na UFPA; Professor Titular do Centro de Educação, Letras e Artes da UFAC, Docente Permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFAC e do Doutorado em Educação da Rede Educanorte/UFPA. Orcid id: <https://orcid.org/0000-0003-3638-9719>. E-mail: markassen@yahoo.com.br

² Mestre em Educação pela UFAC; Professor da Rede Pública Estadual de Ensino do Acre. Orcid id: <https://orcid.org/0000-0001-7594-7870>. E-mail: josenir.calixto@gmail.com

³ Mestre em Educação pela UFAC, Doutorando em Educação pelo Doutorado da Rede Educanorte/UFPA, Professor da Rede Pública Estadual de Ensino do Acre. Orcid id: <https://orcid.org/0000-0003-1895-7946>. E-mail: jean.mauro@gmail.com

ACRE'S STATE EDUCATION PLAN AND BASIC EDUCATION: analysis and perspectives of completing the universalization goal of fundamental education

ABSTRACT

The implementation of the National Education Plan - PNE, Law 13.005 / 2014, maintains a close relationship with the formulation and implementation of state and municipal education plans, since it is in these spheres of power that the right to public education may acquire materiality for reach the majority of the Brazilian population, especially children, youth and adults who still demand access to school education. Thus, translating national goals and guidelines into the scope of the federated units is one of the purposes of the State Education Plan - PEE, which must articulate municipal demands with the major objectives for the country's educational policy. This article aims to analyze the implementation of the PEE of the state of Acre, Law No. 2,965 / 2015, considering mainly its goals regarding the expansion of access to the different stages of basic education in view of the fact that we are at the end of the first half of its validity (2015 - 2020). The study is organized based on documentary analysis in which the results achieved in the mentioned period are systematized and their repercussions on the dynamics of educational planning in the state of Acre. In this perspective, we seek to extract the implications of the political agenda of the PEE in offering the right to education with regard to elementary education, a stage that should be universalized in 2016. It indicates that the monitoring and evaluation plan should clearly exceeded air the limits of a managerial vision, dialog walk with the educational demands of society Acre compared to present challenges to meeting the targets in the scenario current pol í maintenance of ethics and development teaching.

Keywords: State Education Plan. Educational planning. Evaluation of public educational policies.

PLAN ESTATAL DE EDUCACIÓN Y EDUCACIÓN BÁSICA DE ACRE: análisis y perspectivas para lograr la meta de universalización de la educación básica

RESUMEN

La vigencia del Plan Nacional de Educación - PNE, Ley 13.005 / 2014, mantiene una estrecha relación con la formulación e implementación de los planes educativos estatales y municipales, ya que es en estos ámbitos de poder donde el derecho a la educación pública puede adquirir materialidad para alcanzar la mayoría de la población brasileña, especialmente niños, jóvenes y adultos que aún demandan acceso a la educación escolar. Así, trasladar las metas y lineamientos nacionales al ámbito de las unidades federadas es uno de los propósitos del Plan Estatal de Educación - PEE, que debe articular las demandas municipales con los grandes objetivos de la política educativa del país. Este artículo tiene como objetivo analizar la implementación del PEE del estado de Acre, Ley N ° 2.965 / 2015, considerando, principalmente, sus objetivos en cuanto a la ampliación del acceso a las diferentes etapas de la educación básica, en vista de que es al final de la primera mitad de su

vigencia (2015 - 2020). El estudio se organiza a partir de un análisis documental, en el cual se sistematizan los resultados alcanzados en el período mencionado y sus repercusiones en la dinámica de la planificación educativa en el estado de Acre. En esta perspectiva, buscamos extraer las implicaciones de la agenda política del PEE en la oferta del derecho a la educación, en lo que respecta a la educación básica, un paso que debe ser universalizado en 2016. Se indica que el seguimiento y evaluación del plan debe superar los límites de una mirada gerencialista, dialogando con las demandas educativas de la sociedad acreana, ante los desafíos actuales para cumplir con las metas de la actual política de mantenimiento y desarrollo de la educación.

Palabras clave: Plan de educación estatal. Planificación educativa. Evaluación de políticas públicas educativas.

INTRODUÇÃO

Em 2014, pela Lei 13005/2014, foi aprovado o novo Plano Nacional de Educação - PNE, depois de um longo período de tramitação no Congresso Nacional. O texto, que incorporou grande parte dos debates e proposições oriundas das duas últimas conferências nacionais de educação, também reflete as polarizações e oposições de um processo de disputa acerca de concepções sobre a forma de organização da oferta da educação nacional, especialmente, no que se refere à questão do financiamento das políticas educacionais e à constituição de um sistema nacional de educação.

No corpo da Lei 13005/2014 está reafirmado o preceito constitucional expresso no Art.211 da Constituição Federal de 1988, o qual estabelece que os entes federados deverão, em regime de colaboração, organizar o planejamento educacional dos sistemas de ensino para dar consequência às diretrizes, metas e estratégias definidas na Lei Federal, em âmbito regional e local.

No Art. 8º da Lei 13005/2014, consta a determinação de que os Estados e os Municípios teriam o prazo de um ano para elaborar, respectivamente, seus Planos Estaduais de Educação - PEE e os Planos Municipais de Educação- PME. Dentre outras questões, dever-se-ia proceder com as devidas adequações, como forma de buscar responder às especificidades geográficas, étnicas, sociais, visando traduzir, nos seus territórios, o estabelecido em nível nacional.

Nessas circunstâncias, o Estado do Acre aprovou, em julho de 2015, a Lei 2965, que estabeleceu o Plano Estadual de Educação, em cuja estrutura constam 19 metas e 242 estratégias. Em um primeiro olhar, é facilmente identificada uma certa simetria com as diretrizes constantes no PNE, o que permite reconhecer, por seu turno, que essas legislações se constituem em importantes marcos e instrumentos para que seja realizado o planejamento das políticas educacionais, haja vista que impõem aos entes federados a obrigação de assumirem a educação como uma política de Estado e não de governos.

Em perspectiva, a natureza decenal dos respectivos planos faz com que União, Estados e Municípios tenham que considerar, nos seus planos plurianuais, as diretrizes, as metas e as estratégias de seus planos, como uma tentativa de evitar a descontinuidade das ações e programas desenvolvidos, para dar consequência ao que foi estabelecido na legislação. No período de vigência dessas leis, são elaborados três planos plurianuais que devem possibilitar um processo de avaliação e aperfeiçoamento, como um recurso que pode contribuir para o alcance dos objetivos.

Em linhas gerais, o PEE do Acre aponta, em seu diagnóstico, a necessidade de que os governos vindouros o tenham como peça orientadora de suas ações.

Cabe salientar que a efetivação deste PEE não se encerra com a sua elaboração, haja vista a necessidade de instituí-lo como um Plano de Estado que perpassa a temporalidade de uma gestão e incorpora a pluralidade e os diferentes olhares de todos os atores envolvidos e da sociedade civil, devendo, desse modo, transcender instâncias administrativas da educação, sejam elas públicas ou privadas. As metas e estratégias carecerão de acompanhamento e avaliação sistemáticos para os ajustes que se farão necessários diante de conquistas e de novos desafios que se tornarão realidade ao longo desta empreitada (ACRE, 2015, p. 43).

A descontinuidade das políticas públicas em educação é apontada por Saviani (2010) como um dos obstáculos na resolução dos problemas

seculares para a oferta do direito à educação, que faz com que o país esteja em constante reforma, adiando o alcance de objetivos há muito tempo realizado nos países vizinhos. Entre esses problemas está o de assegurar o acesso à escolarização obrigatória, que, a partir da Emenda Constitucional nº 59, de 2009, passou a abranger a faixa etária de 4 a 17 anos, compreendendo a pré-escola, o ensino fundamental e o ensino médio.

Assim sendo, nas questões apresentadas a seguir, serão analisadas as circunstâncias do sistema público estadual de ensino do Acre, relativamente ao que fora estabelecido no Plano Estadual de Educação (PEE-AC), materializado na Lei 2965/2015, no que se refere, especificamente, ao cumprimento das metas que tratam da ampliação do acesso na educação básica, com foco na meta que trata da universalização do acesso ao ensino fundamental.

O CONTEXTO DA ANÁLISE E A DISCUSSÃO ACERCA DOS DADOS

5

O diagnóstico situacional que orientou os debates para formulação e elaboração do PEE do estado do Acre apresentou um cenário de crescimento da oferta do direito à educação, sobretudo, no período compreendido entre os anos de 1999-2014. Do ponto de vista da gestão pública e da correlação de forças políticas, é correspondente ao momento em que houve uma sucessão de governos do mesmo grupo político, liderado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e uma frente ampla de partidos que, dentre outras determinações, manteve um alinhamento estratégico com as políticas estruturantes do governo federal, inclusive, para a educação.

Na perspectiva da análise de Calixto (2017, p. 82), "este processo produziu uma série de contradições e tensões dentro do próprio executivo e, principalmente, em meio à base social que contribuiu para a conquista do poder e para a governabilidade da gestão". Desse modo, teve-se a melhoria dos indicadores educacionais, considerando, principalmente, que o governo estadual, através da Secretaria de Estado de Educação/SEE-AC,

assumiu a liderança e o protagonismo na definição da política educacional para todos os municípios do estado.

Dentre essas iniciativas, podem-se fazer constar: o desenvolvimento de programas comuns de formação inicial e continuada de professores; a divisão de responsabilidade de atendimento da educação básica, na qual os municípios assumiam os anos iniciais do ensino fundamental e a educação infantil, e o estado, os anos finais do ensino fundamental e o ensino médio; a realização de ações de avaliações externas da aprendizagem; a realização de convênios para o financiamento de construção de escolas e o desenvolvimento dos programas de expansão de vagas em comunidades rurais isoladas (CF. CALIXTO, 2017).

Fruto dessas iniciativas, pode-se computar, ainda, a experiência pioneira desenvolvida no município de Rio Branco, capital do estado do Acre, como uma tentativa de constituição de um Sistema Público de Educação conjugada à implantação de um rol de iniciativas políticas, administrativas, pedagógicas e organizacionais voltadas para consubstanciar e implementar um regime de colaboração entre o governo do estado e o município de Rio Branco, para dar forma a políticas educacionais articuladas e integradas de maneira interfederativa.

Grosso modo, pode-se dizer que essa agenda política foi fortemente influenciada pelo alinhamento político com as diretrizes do governo federal e organismos internacionais que financiavam projetos de desenvolvimento no estado e pautada pelos princípios da nova gestão pública, com destaque para o gerencialismo aplicado na educação.

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

um processo de indução, para que os Municípios procedessem à adoção das políticas elaboradas pelo Estado do Acre, com vistas ao atendimento das diretrizes nacionais e dos organismos externos de financiamento (CARVALHO; CALIXTO, 2019, p.10-11).

Porém, verifica-se que o sistema estadual era o principal responsável pelo ensino fundamental, contrariando uma tendência nacional de municipalização de matrículas, decorrente da criação do Fundef - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério em 1996 (PINTO, 2007). Apesar da transferência de matrículas, ainda estava sob responsabilidade do referido sistema 58% do atendimento desse nível de ensino, conforme se pode depreender dos dados a seguir.

QUADRO 1: Matrícula do ensino fundamental no estado do Acre (2005-2014)

Ano	Ensino Fundamental - Matrícula Dependência Administrativa - Acre														
	Total Geral			Estadual			Municipal			Federal			Privada		
	EF	Anos Iniciais	Anos Finais	EF	Anos Iniciais	Anos Finais	EF	Anos Iniciais	Anos Finais	EF	Anos Iniciais	Anos Finais	EF	Anos Iniciais	Anos Finais
2005	153317	98198	55119	91238	51817	39421	54999	42846	12153	327	120	207	6753	3415	3338
2006	155829	100126	55703	90812	50431	40381	58027	46071	11956	304	118	186	6686	3506	3180
2007	153929	98237	55692	91620	48995	42625	55078	45685	9393	341	120	221	6890	3437	3453
2008	164043	104525	59518	98961	52248	46713	57789	48254	9535	370	156	214	6923	3867	3056
2009	166068	103859	62209	98593	49826	48767	60399	50190	10209	356	133	223	6720	3710	3010
2010	166041	100210	65831	98733	47014	51719	60247	49456	10791	328	138	190	6733	3602	3131
2011	166217	98223	67994	97999	44801	53198	60852	49504	11348	372	137	235	6994	3781	3213
2012	164690	97286	67404	97707	44195	53512	59956	49189	10767	322	125	197	6705	3777	2928
2013	163294	98426	64868	94659	43170	51489	61501	51242	10259	352	137	215	6782	3877	2905
2014	163799	99182	64617	94595	42729	51866	62040	52329	9711	334	129	205	6830	3995	2835

Fonte: Censo Escolar- 2014/PEE-ACRE.

Depreende-se, ainda, a partir dos dados apresentados na tabela, que, aproximadamente, 80% das matrículas dos anos finais do ensino fundamental estavam concentradas na rede estadual, enquanto os municípios respondiam por 53% do atendimento dos anos iniciais. Os dados permitem depurar, também, que 96% das matrículas, nessa etapa da educação básica, estavam concentradas na rede pública, o que contribui

para demonstrar e reforçar a importância da ação estatal para o provimento do direito à educação.

Destaca-se a estabilidade no atendimento à medida que se identifica um crescimento significativo no período de implementação do ensino fundamental de nove anos, a partir de 2008. Essa estabilidade é apontada pelos gestores estaduais como sendo decorrente das políticas desenvolvidas no estado a partir de 1999, as quais possibilitaram a melhoria do fluxo escolar (ACRE, 2015).

Quando se observa a projeção da população de 6 a 14 anos, elaborada pela Pesquisa Nacional de Amostragem por Domicílio - PNAD de 2012 do IBGE, verifica-se uma tendência de estabilização no crescimento populacional dessa faixa etária, indicando que a expansão das vagas não seria o grande desafio, mas, sim, assegurar a permanência dos estudantes na escola e a aprendizagem de qualidade.

O indicador que tratava da universalização do ensino fundamental apontava que, aproximadamente, 94,8% das crianças de 6 a 14 anos tinham conseguido acesso à escola, percentual abaixo do que foi obtido no país e na Região Norte, que atingiram, respectivamente, os percentuais de 97,1% e 95,7%, reforçando a forma desigual da oferta do direito à educação no país (CF. ACRE, 2015).

Como forma de assegurar que a política educacional fosse além da expansão de vagas e que efetivamente produzisse no sistema de ensino uma ação que favorecesse o pleno desenvolvimento dos estudantes, o cenário que se impôs ao sistema público do estado era, portanto, o enfrentamento da evasão e da repetência, a melhoria da qualidade de aprendizagem e a ampliação das oportunidades educacionais.

Assim, o PEE do estado do Acre manteve simetria com o PNE, no que se refere à meta 2, destinada para atender às demandas da população de 6 a 14 anos. A meta dos planos partia da premissa de universalizar o ensino fundamental para a população na faixa etária obrigatória, até 2016, em nível nacional; e no estadual, até 2017. Essa assertiva ganha lastro, por

exemplo, quando se compara à meta que trata da universalização do acesso, conforme se explicita a seguir.

QUADRO 2: Comparativo de metas entre os planos

PNE/BR Lei n. 13.005/14	PEE/AC Lei n. 2.965/15
META 01 – Universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças até 3 anos, até o final da vigência deste PNE.	META 01 – Universalizar, até a metade da vigência deste Plano, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 35% das crianças de até 3 anos, até o final da vigência deste PEE.
META 02 – Universalizar o Ensino Fundamental de 9 anos para toda a população de 6 a 14 anos e garantir que, pelo menos, 95% dos alunos conclua essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.	META 02 – Universalizar o Ensino Fundamental de nove anos para a população de 6 a 14 anos, até o segundo ano de vigência do plano e garantir que, pelo menos, 95% dos alunos conclua essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PEE.
META 03 - universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%.	META 03 - Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos, e elevar, até o final do período de vigência deste Plano Estadual - PEE, a taxa líquida de matrículas no Ensino Médio para 85%.

Fonte: Elaborado pelos autores segundo as Leis 13.0005/2014 e 2.965/2015.

Sobre essa situação, as análises de Dourado (2016 p.27), em relação à meta 2 do PNE, se encarregam de explicitar que:

A Meta 2 visa à universalização do ensino fundamental de nove anos para toda a população de 6 a 14 anos até o último ano de vigência do PNE. Apesar de sua importância, essa meta está em descompasso com a definição constitucional de universalização da educação básica até 2016. No caso do ensino fundamental, os desafios consistem em ação política coordenada para a universalização do acesso e das condições de permanência com aproveitamento, o que implica discutir os processos de gestão, formação, avaliação,

enfim, os processos pedagógicos que impactam essa etapa da educação básica, bem como o financiamento, e, em seu bojo, garantir a definição de Custo Aluno Qualidade compatível, como previsto no Plano.

O debate proposto pelo PEE aponta na direção da melhoria dos processos internos do sistema. As 32 estratégias apresentadas têm como foco a melhoria da aprendizagem escolar, a partir da reorganização curricular, da formação continuada dos professores, do acompanhamento pedagógico do trabalho do professor e do rendimento acadêmico dos estudantes, na criação de processos pedagógicos que aproximem o ensino fundamental ofertado nas escolas acreanas das demandas das crianças, dos adolescentes e dos jovens que as frequentam (ACRE, 2015).

Na análise da implantação do PEE, deve-se considerar o impacto que as políticas educacionais tiveram a partir das mudanças políticas decorrentes do impeachment da presidenta Dilma Rousseff (PT), que trouxe rupturas nas diversas dimensões da vida nacional. A principal delas, sem dúvida, foi a que estabeleceu a Emenda Constitucional nº 95/2016, “PEC da morte”, a qual instituiu o novo regime fiscal para o país, congelando as despesas primárias do Estado por vinte anos, o que compromete o cumprimento do PNE.

A opção mais frequente, historicamente verificada, tem sido pelo corte indiscriminado de despesas e pelo persistente aumento da carga tributária. Ao que parece, temas relacionados com os desperdícios ou ineficiência do Estado são secundarizados e quase nunca considerados. As decisões políticas quase sempre recaem apenas na minimização das despesas que, quase sempre, alcançam os mais necessitados e as áreas sociais, que já foram, no passado recente, uma das alavancas do desenvolvimento econômico e social do país (OLIVEIRA; SILVA 2018, p. 264).

Essas medidas, aliadas a outras que reforçavam a visão privatista na gestão da educação do país, comprometeram conquistas dos movimentos sociais, de profissionais da educação, de pesquisadores ao longo da história recente brasileira, especialmente, a possibilidade de ampliação do financiamento das políticas educacionais.

Em síntese, pode-se afirmar que, no campo educacional, ao longo dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, muitos avanços podem ser registrados, tanto na educação básica como na superior: os investimentos cresceram e atingiram todas as etapas da educação pública, cresceu o número de jovens que ingressaram no ensino médio com a idade certa, aumentou o acesso ao ensino superior, houve interiorização das universidades, os profissionais da educação ganharam Em síntese, pode-se afirmar que, no campo educacional, ao longo dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, muitos avanços podem ser registrados, tanto na educação básica como na superior: os investimentos cresceram e atingiram todas as etapas da educação pública, cresceu o número de jovens que ingressaram no ensino médio com a idade certa, aumentou o acesso ao ensino superior, houve interiorização das universidades, os profissionais da educação ganharam o piso salarial. Além disso, realizaram-se as conferências nacionais da educação de 2010 e 2014 (Conae 2010 e Conae 2014), impulsionadas pela mobilização da sociedade civil e da sociedade política em prol da garantia do direito à educação pública, gratuita, laica e de qualidade referenciada pelo social. Tais conferências foram decisivas para a instituição do Fórum Nacional de Educação (FNE) (BRASIL, 2017b), para a formulação do PNE 2014–2024 e para a definição de marcos institucionais do Sistema Nacional de Educação (GRACINDO, 2010; CURY, 2009; DOURADO; OLIVEIRA, 2018) (AGUIAR, 2019, p. 3-4).

Deve-se considerar, ainda, o grave cenário instituído no país a partir de 2016, com o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, que, além de romper com o frágil processo democrático brasileiro, introduziu um agenda centrada na redução de direitos e reforço de um política econômica centrada no ajuste fiscal das contas públicas, em detrimento de uma plataforma de desenvolvimento social e econômica que incluísse um contingente de brasileiros, que, historicamente, tiveram negado o acesso aos direitos mais elementares.

Mansour (2021), ao discorrer sobre as políticas de ajuste fiscal empreendidas pós 2016, aponta que essas medidas drenam recursos de setores estratégicos para o desenvolvimento econômico e social, em nome de um equilíbrio fiscal, que acaba por comprometer a manutenção e o desenvolvimento da educação no país, em benefício de uma lógica de

concentração do orçamento público nas mãos dos grupos privatistas do Estado brasileiro.

Segundo indicam Scaff, Oliveira e Lima (2018, p.915-916), ao analisarem o impacto da EC95/2016:

Em reportagem à Carta Capital, em 09 de dezembro de 2016, o relator especial da ONU, Philip Anston, apontou que o congelamento de gastos sociais, previsto na referida PEC 55, terá “impacto severo” sobre a população pobre no Brasil, além de provocar “retrocesso social” e colocar “toda uma geração futura em risco de receber uma proteção social muito abaixo dos níveis atuais”. Ainda, segundo o relator, a PEC 55 coloca o Brasil em violação ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais ratificado em 1992, que “veda a adoção de medidas deliberadamente regressivas”. Esse contexto de retrocessos sociais afeta, indubitavelmente, o PNE (2014-2024) e os demais planos decenais de educação de estados e municípios.

O cenário político e econômico teve forte impacto na implementação das diretrizes, metas e estratégias dos planos de educação, pois estes tiveram que se adequar às condições de materialização, especialmente, a gestão governamental e o financiamento. Há uma mudança de paradigma que enfatiza o caráter de conservação dos históricos problemas da educação brasileira, mormente, a oferta desigual.

No caso do estado do Acre, quando se analisa a implantação do PEE, a partir dos Planos Plurianuais – PPA, de 2016-2019 e 2020-2023, observa-se que, somente no segundo, faz-se uma breve menção à lei que instituiu o Plano Estadual de Educação. A Lei nº 3.100, de 29 de dezembro de 2015, que estabeleceu o PPA 2016-2019, segundo mandato do governo Tião Viana (PT), situou a educação em um objetivo estratégico junto com as áreas de segurança, saúde e outros serviços básicos que deveriam ser ofertados com qualidade.

No diagnóstico, destaca-se a evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, considerando somente os resultados da rede estadual, deixando de lado os indicadores da rede pública, que incluem as

escolas municipais. Isso demonstra que o olhar da gestão estava direcionado somente para os alunos sob sua responsabilidade direta, indicando pouca disposição para o estabelecimento de um regime de colaboração com os municípios.

Os indicadores apresentados do PPA não fazem nenhuma crítica ao fato de, somente nos anos iniciais, terem alcançado as metas estipuladas para o Ideb no ano de 2013. Como já foi dito anteriormente, 80% da oferta dos anos finais estava sob a responsabilidade do sistema estadual. As metas estabelecidas para o ensino fundamental apontavam, basicamente, para assegurar o acesso aos que estavam na idade obrigatória, sem fazer menção às iniciativas que assegurassem condições para a permanência dos estudantes na escola. No que se refere à qualidade da aprendizagem, a ênfase é dada em processos de formação continuada, com vistas à melhoria dos indicadores verificados no Ideb.

A Lei nº 3.589, de 19 de dezembro de 2019, instituiu o PPA para o quadriênio 2020-2023, já no mandato do governador Gladson Cameli (PP), no qual se estabeleceu, no inciso V do artigo 5º dessa normatização, o objetivo de “Promover um salto na qualidade e no acesso à educação”. Foi definido, como programa estruturante, educação de qualidade, eficiente e inovadora, o qual teria como objetivo:

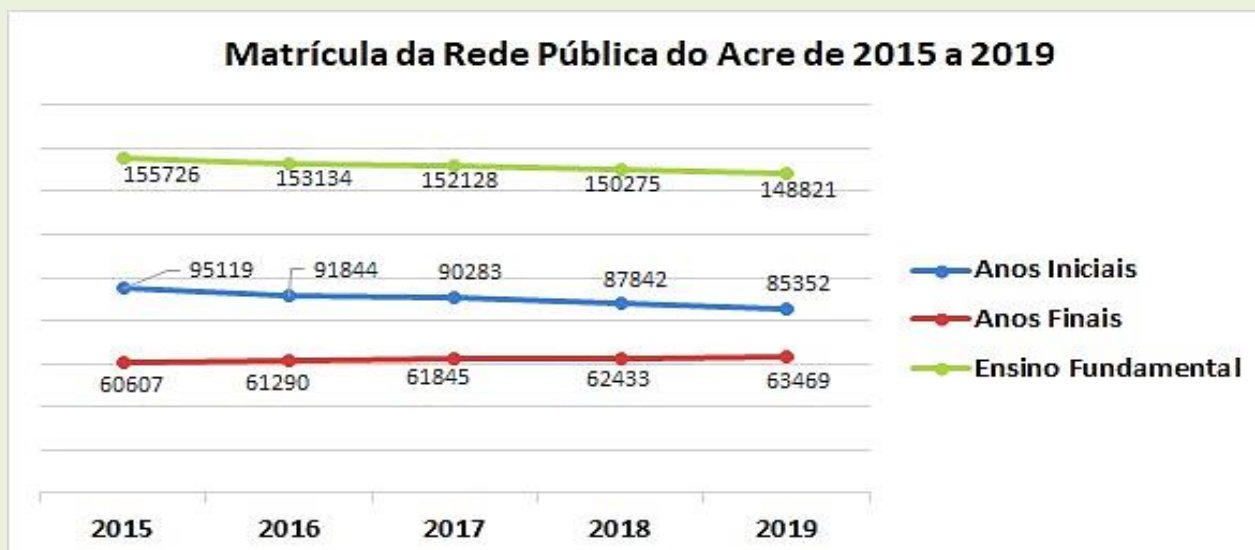
Formular e coordenar a execução da política educacional da rede com base no Plano Nacional de Educação, Plano Estadual de Educação, Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional e legislação complementar, promovendo iniciativas de aprimoramento profissional, de inclusão, de participação de alunos e da comunidade escolar nos processos educacionais, por meio de ações e projetos inovadores, para a melhoria da qualidade educacional, do aperfeiçoamento do sistema de avaliação, do fortalecimento da gestão democrática e da implementação de novos modelos educacionais (ACRE, 2019, p. 63).

As metas e os indicadores do programa estão direcionados à melhoria do Ideb, não fazendo menção à redução das desigualdades educacionais presentes no estado. Os dois PPAs partem do pressuposto de que o

problema do acesso ao ensino fundamental está resolvido e de que a questão central seria o da aprendizagem, verificada na melhoria dos indicadores educacionais.

Os resultados da PNAD 2018 apontam que o sistema público de educação do Acre possui condições para universalizar o atendimento para a público-alvo do ensino fundamental. Quando se compara o tamanho da população de 6 a 14 anos, estimada pela PNAD contínua do IBGE, para o ano de 2018, em 150 mil pessoas, com a capacidade de atendimento do sistema, verificam-se as condições para a universalização do ensino fundamental, conforme observa-se no gráfico 1.

Gráfico 1: Matrícula no ensino fundamental da rede pública do Acre - 2015 a 2019



Fonte: Censo Escolar/ INEP- 2020.

Ao se observar os dados verifica-se que, nos primeiros cinco anos de implantação do PEE, teve-se uma redução no quantitativo de atendimento do ensino fundamental à medida em que, aproximadamente, quase 7 mil alunos deixaram de frequentar esta etapa. Por outro lado, ao se analisar o fluxo de matrículas, identifica-se que houve uma diminuição delas nos anos iniciais do ensino fundamental e uma elevação nos anos finais nessa etapa da escolaridade obrigatória.

Depreende-se que houve uma redução de, aproximadamente, 10 mil matrículas nos anos iniciais e um incremento de um pouco mais de 2.800 matrículas nos anos finais do ensino fundamental. Essas variações no quantitativo de matrículas nas duas etapas do ensino fundamental parece indicar para a descontinuidade das estratégias de atendimento no que se refere principalmente a garantia das condições de acesso e permanência.

Infere-se que a redução do atendimento nos anos iniciais do ensino fundamental pode estar relacionada a adoção de estratégias e ações voltadas para a melhoria de desempenho no IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, com a redução dos indicadores de abandono e reprovação e a melhoria do desempenho dos estudantes nas provas de Português e Matemática repercutindo sobre os indicadores de aprovação (CF. MANSOUR,2021; CALIXTO,2017; MORAIS,2016).

Em outra perspectiva, o baixo crescimento no atendimento aos anos finais do ensino fundamental pode estar relacionado à falta de estratégias para incorporar contingentes de estudantes oriundos das áreas de difícil acesso do Estado como, por exemplo, as regiões mais distantes dos centros urbanos como as áreas próximas às estradas vicinais, localidades ribeirinhas e aldeias indígenas, além do uso de uma proposta pedagógica inadequada que não dialoga com as necessidades do trabalho pedagógico nessas áreas, tampouco com as reais necessidades de aprendizagem do público escolar atendido nessa etapa do ensino.

Retira-se daí a compreensão que se encarrega de identificar que, apesar de existirem condições para assegurar o acesso não existe, por parte da administração do sistema público de ensino, o estabelecimento de estratégias adequadas que venham a favorecer a permanência dos estudantes na escola, cuja consequência mais imediata é a não universalização desta etapa de ensino.

Ao analisar a taxa de rendimento escolar observa-se que 7,4% e 8% dos alunos dos anos iniciais e finais do ensino fundamental, respectivamente, não conseguiram, no ano de 2019, concluir o período letivo com a aprovação para a série seguinte.

QUADRO 3: Rendimento escolar e distorção idade-série no ensino fundamental da rede pública -2019

Ano	Localização	Aprovação		Reprovação		Abandono		Distorção idade-série	
		Anos Iniciais	Anos Finais	Anos Iniciais	Anos Finais	Anos Iniciais	Anos Finais	Anos Iniciais	Anos Finais
2019	Total	92,6	92	6	4,7	1,4	3,3	20,6	29,7
2019	Urbana	96,1	93,7	3,6	4,9	0,3	1,4	13,5	20,1
2019	Rural	86,5	88,6	10,3	4,2	3,2	7,2	32,7	49,9

Fonte: Censo Escolar/ INEP- 2019.

Nessa mesma direção cumpre apontar, ainda, que os indicadores relativos ao rendimento escolar concorrem para demonstrar que o processo de ampliação do acesso não enfrentou de maneira satisfatória a questão das desigualdades sociais presentes na sociedade e que, no sistema escolar, repercutem em condições assimétricas de acesso e permanência na escola.

Essa questão pode ser ilustrada quando se identifica que os indicadores de aprovação dos alunos matriculados na zona urbana apresentam melhor desempenho comparativamente aos alunos da zona rural, situação essa com a questão da defasagem geográfica que faz com que as crianças e adolescentes matriculados na zona rural recebam um tratamento inferior ao dispensado às crianças e adolescentes residentes nas cidades.

Pode-se admitir também que essa defasagem se relacione, ainda, com a falta de acesso à educação infantil, pois o atendimento a essa etapa da educação básica, no Acre, está concentrado, majoritariamente, na zona urbana (CF. INEP,2019), além da persistência do formato de “classes multisseriadas” para organizar a oferta na zona rural, agravada com fatores que são considerados como preponderantes no desempenho escolar como renda, gênero, cor e etnia.

É importante ressaltar que, no Estado do Acre, as redes públicas municipais respondem por 57% da oferta de 1º ao 5º ano do ensino fundamental. Essa realidade, por certo, pode favorecer a possibilidade de ocorrer um processo de atendimento com distribuição desigual de insumos e

com processos pedagógicos diferenciados resultando com isso, numa diferença do direito à educação entre os diversos municípios. Face ao exposto, ressalta-se que não se verifica na META 2 do PEE do Acre, nenhuma estratégia destinada a fomentar apoio técnico e financeiro para os municípios que possuem maiores dificuldades e piores índices de rendimentos.

O regime de colaboração previsto na Constituição Federal de 1998 e na Lei de Diretrizes da Educação Básica 9.394/1996, constitui-se num importante instrumento de combate às desigualdades educacionais, que não deve ser relegado no planejamento das ações para a educação nas dimensões nacional, regional e local. Sem ações de sistema que apoiem os estudantes e as escolas no enfrentamento destas mazelas, tende-se a ter uma reprodução e legitimação do fracasso escolar, com o comprometimento do percurso escolar.

O indicador de distorção idade-série é uma demonstração disso. Este fenômeno neste momento parece não estar ligado a ausência de vagas no sistema, mas as condições de vida dos estudantes e aos processos desenvolvidos nas escolas. Ao observar o quadro de rendimento escolar de 2019, vê-se a repercussão da ausência de estratégias que dialoguem com as necessidades de aprendizagem dos estudantes e com as dificuldades enfrentadas, especialmente pelos grupos mais vulneráveis. Na zona rural, verifica-se que a retenção dos estudantes, nos anos iniciais, resulta na ampliação da defasagem idade-série, ampliando os obstáculos para a universalização do ensino fundamental.

Os resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica- SAEB divulgados em 2020, pelo INEP- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira também apontam que os alunos da rede pública do Acre, em sua maioria, não conseguem alcançar patamares adequados de aprendizagem. Os alunos matriculados em escolas das redes estadual, municipais e federal apresentam rendimento abaixo do que é considerado adequado para os níveis de ensino.

Tabela 1: Desempenho da rede pública do acre em português no Saeb 2019

NÍVEL	5º ANO (%)	9º ANO (%)
ABAIXO DO BÁSICO	23	47
BÁSICO	37	36
ADEQUADO	30	17
AVANÇADO	10	1

Fonte: INEP/2020.

Nos anos iniciais, em que a maioria das matrículas está sob a responsabilidade dos municípios, 23% dos estudantes não conseguem alcançar o padrão básico, enquanto, nos anos finais, esse percentual sobe para 47%. Esses resultados compreendem as habilidades de leitura, que têm forte impacto sobre o aprendizado de todos os demais componentes curriculares.

Situação semelhante ocorre na disciplina de Matemática, que demonstra uma baixa proficiência dos estudantes no final do ensino fundamental. Os anos iniciais apresentam um resultado um pouco mais satisfatório, com 15% dos concludentes do 5º ano na faixa considerada abaixo do básico.

Tabela 2: Desempenho da rede pública do acre em Matemática no Saeb 2019

NÍVEL	5º ANO (%)	9º ANO (%)
ABAIXO DO BÁSICO	15	45
BÁSICO	35	39
ADEQUADO	33	15
AVANÇADO	17	1

Fonte: INEP/2020.

Porém, se observa, nos anos finais, um quadro extremamente preocupante, com um pouco mais de 55% dos estudantes aprendendo acima do que é considerado básico. Nesse sentido, denota-se que a estratégia utilizada nos Planos Plurianuais de relegar formas de colaboração com os municípios apresenta-se equivocada. Esses planos deveriam ser a

tradução no orçamento estadual das metas proclamadas no PEE. Este foi elaborado para ser um elemento que articulasse e integrasse, dentro do território do estado, as diretrizes nacionais.

Com uma aprendizagem insuficiente, criam-se as condições para que os estudantes não superem os obstáculos que aparecem no percurso educacional, especialmente, em um estado e em uma região que sofrem com as desigualdades no desenvolvimento econômico e social.

A segunda parte da meta refere-se ao objetivo de assegurar que 95% da população conclua o ensino fundamental até os 14 anos. A partir desses dados, verifica-se que a política para o ensino fundamental deve ser integrada entre: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, pois é necessário construir as condições para que os estudantes consigam permanecer e aprender na escola. Sem essas condições não será possível reduzir as históricas desigualdades educacionais.

Nesse sentido, torna-se necessário adequar as políticas educacionais para tratar as diferenças internas entre os estudantes, para que se possa favorecer um percurso educacional sem interrupções, impondo à escola e aos sistemas educacionais uma missão de prover condições para que os estudantes em condições mais desfavoráveis possam superar esses obstáculos.

[...] Essa definição da missão educacional da escola é acrescida de uma responsabilidade complementar: eliminar os obstáculos geográficos, financeiros, institucionais, culturais e psicológicos que poderiam impedir que o indivíduo tivesse acesso ao nível de formação que é capaz de adquirir por ele próprio. Convém, portanto, afastar do caminho que conduz cada indivíduo ao seu pleno desenvolvimento os obstáculos relacionados à origem social (CRAHAY, 2013, p. 14).

Não basta assegurar a vaga, é fundamental que possa ser garantido aos alunos um arsenal de conhecimentos, habilidades e atitudes necessários para o enfrentamento dos desafios da vida moderna, em uma perspectiva que considere a diversidade de cada estudante (CRAHAY, 2013). O enfrentamento das desigualdades educacionais deve ser, portanto, pauta

da organização das políticas educacionais de forma sistêmica, dentro dos territórios, de concretização das medidas definidas nos documentos oficiais.

Quando se detém o olhar sobre as 32 estratégias definidas para o ensino fundamental do PEE-Acre, observa-se que estas são delineadas para o atendimento do conjunto de escolas da rede estadual. Não há menção ao estabelecimento de ações em conjunto com os municípios e suas respectivas redes de ensino. Esse tipo de decisão política rompe com a perspectiva da construção de regime de colaboração prevista na Constituição Federal nos seus artigos 211 e 214.

O objetivo do estabelecimento de um Plano Nacional de Educação e dos planos estaduais e municipais de educação é o de, exatamente, procurar constituir mecanismos para a concretização das diretrizes e metas de forma integrada entre os entes federativos. Vislumbra-se, desse modo, uma perspectiva de visão global da política educacional. A segmentação por sistemas de ensino estadual e municipais prejudica o alcance dos objetivos previstos nos documentos oficiais, especialmente, o da redução das desigualdades entre os estudantes de realidade tão díspares, como as observadas no estado do Acre.

O PEE e os PMEs constituem-se em uma oportunidade para que sejam estabelecidas relações federativas que, ao mesmo tempo, assegurem a autonomia e a interdependência entre o Estado e os Municípios, na perspectiva de se dividir melhor as responsabilidades e estratégias de apoio técnico e financeiro, no sentido de enfrentar as desigualdades presentes nas diversas realidades de uma região pobre e que ainda precisa avançar na efetivação de direitos básicos.

Essa situação é assim explicitada por Calixto (2017, p.163):

Um bom começo para o exercício dessas relações seria tomar como ponto de partida os Planos Nacional, Estadual e Municipal de educação, que apresentam diretrizes e metas que, uma vez alinhadas corretamente, permitirá uma repartição de responsabilidades que assegurem o respeito à autonomia dos entes, incluídos os recursos necessários para o cumprimento dos compromissos assumidos para a década, superando os interesses e projetos políticos de poder. O

federalismo cooperativo seria efetivado, ao se assegurar as condições para que a instância federativa indicada assumisse, de forma adequada, sua responsabilidade, superando as disputas e conflitos dos jogos de poder.

A discussão sobre a implantação do Plano Estadual de Educação e, conseqüentemente, dos Planos Municipais de Educação, guarda profunda relação com o debate histórico centralização-descentralização, presente no debate federativo, em um país marcado por profundas desigualdades, em que a instabilidade política promove rupturas que interrompem o ciclo das ações do Estado, privilegiando interesses de grupos de poder local, impedindo o alcance dos objetivos, das diretrizes e das metas nacionais em âmbito regional e local.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo da meta 2 do PEE do Estado do Acre evidenciou a necessidade de as políticas públicas educacionais desenvolvidas pelas diversas instâncias de governo considerarem os objetivos, diretrizes e metas definidas nos planos nacional, estadual e municipais na agenda da política educacional nos próximos anos. A ausência dessa ação articulada entre os entes federados é, por certo, um dos fatores que continuará a impedir que seja sanada uma dívida histórica do país no que se refere à garantia do acesso ao ensino fundamental à população.

No cenário da educação nacional está em curso, desde 2016, uma agenda voltada para a constituição de um equilíbrio fiscal, baseada na exclusão de direitos conquistados historicamente, incluindo a tentativa de retirada da vinculação de recursos para o investimento em educação e saúde, reorientando os recursos do orçamento público para as demandas privatistas do mercado. Esta agenda conservadora, foi reforçada a partir de 2019, com o desmonte das políticas públicas desenvolvidas nas últimas décadas com ênfase na diminuição da participação e controle popular das ações desenvolvidas no MEC, implodindo a implementação do PNE.

Estranhamente, essas iniciativas contraditam com o processo de constitucionalização do Fundeb.

No estado do Acre, verificou-se a partir da análise dos Planos Plurianuais, no período de vigência do PEE, que os objetivos, diretrizes e metas não foram plenamente contemplados no planejamento estadual, fazendo com que as políticas educacionais desenvolvidas pelo governo estadual mantivessem pouca ou nenhuma relação com o que foi pactuado com a sociedade.

Os indicadores analisados apontam que a universalização do ensino fundamental que deveria ter ocorrido em 2017, ainda não se efetivou, apesar de haver condições para que o sistema público de ensino possa assegurar vagas para a totalidade da população de 6 a 14 anos. Entre as razões para o não alcance desta meta está a inobservância das desigualdades na oferta do ensino fundamental, que resulta na permanência das taxas de reprovação, abandono e distorção idade-série, sobretudo para a população da zona rural e pela aprendizagem considerada insatisfatória nas avaliações externas.

Sem o devido enfrentamento das causas dessas desigualdades dificilmente o estado do Acre poderá atingir a meta estabelecida, pois a universalização do ensino fundamental não está circunscrita apenas a ampliação de matrículas, mas inclui a disponibilização das condições para que os estudantes permaneçam em uma escola de qualidade.

Para isso, o PEE deve ser instrumento central no planejamento do governo do estado do Acre, para que este possa assumir o papel de articulador dos municípios acreanos no processo de formulação, financiamento e execução das políticas públicas para a oferta do direito à educação, uma vez que a colaboração entre os entes favorece a oferta do direito à educação e sua plenitude.

REFERÊNCIAS

ACRE. **1º Relatório de Monitoramento do Plano Estadual de Educação – PEE do ACRE**. Rio Branco, 2020.

ACRE. **Lei nº 2.965, de 2 de julho de 2015 Acre**. Aprova o Plano Estadual de Educação para o decênio 2015-2024 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.al.ac.leg.br/leis/wp-content/uploads/2015/07/Lei2965.pdf>.

ACRE. **Lei nº 3.100 de 29 de dezembro de 2015**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2016-2019 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.al.ac.leg.br/leis/?p=10908>

ACRE. **Lei nº 3.589, de 19 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Estado do Acre para o quadriênio 2020-2023. Disponível em: <http://acre.gov.br/wp-content/uploads/2020/01/DO15775686782776.pdf>

AGUIAR, M. Â. da S. Reformas conservadoras e a “nova educação”: orientações hegemônicas no MEC e no CNE. **Educ. Soc.**, Campinas, v.40, e0225329, 2019.

AMARAL, N. C. PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. **RBPAE** - v. 32, n. 3, p. 653 - 673 set./dez. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2016.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

CALIXTO, J. de A. **Sistema público de educação e o regime de colaboração: uma experiência do estado do Acre e do município de Rio Branco no período de 2005 a 2012**. 170f. Dissertações (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Acre, Rio Branco, 2017.

CARVALHO, M. C.; CALIXTO, J. A. Sistema público de educação e regime de colaboração: a experiência do estado do Acre e do município de Rio Branco no período de 2005 a 2012. **Jornal de Políticas Educacionais**. V. 13, n. 32. set. de 2019.

CRAHAY, M. Como a escola pode ser mais justa e mais eficaz?. **Cadernos Cenpec**. São Paulo, v.3, n.1, p.9-40, jun. 2013.

DOURADO, L. F. **Plano Nacional de Educação: política de Estado para a educação brasileira**. Brasília: Inep, 2016.

MANSOUR, J. M. F. **Plano municipal de educação de Rio Branco/AC**: análise da efetividade das Metas 1, 2 e 5 na garantia do Direito à Educação. 127f. Dissertações (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Acre, Rio Branco, 2021.

MORAIS, J. M. de A. **A regulação do trabalho escolar no contexto das reformas educacionais no estado do Acre**. 121 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Acre, Rio Branco, 2016.

OLIVEIRA, C.; SILVA, G. O Novo Regime Fiscal: tramitação e impactos para a educação. **RBPAE** - v. 34, n. 1, p. 253 - 269, jan./abr. 2018.

SCAFF, E. A. da S.; OLIVEIRA, M. dos S.; LIMA, S. E. O planejamento educacional frente às fragilidades da democracia brasileira. **ETD- Educação Temática Digital Campinas**, SP, v.20, n.4, p. 905-923, out./dez. 2018.

Recebido em: 18 de setembro de 2021.

Aprovado em: 30 de março de 2021.

Publicado em: 26 de abril de 2021.

