



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ESTUDOS TRANSDISCIPLINARES EM EDUCAÇÃO BÁSICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO NA AMAZÔNIA - EDUCANORTE
ASSOCIAÇÃO PLENA EM REDE

JEAN MAURO DE ABREU MORAIS

**REFORMAS EDUCACIONAIS E POLÍTICA DE BONIFICAÇÃO NO ESTADO DO
ACRE: dispositivos de *accountability* e regulação (1999- 2022)**

BELÉM – PA

2024



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ

NÚCLEO DE ESTUDOS TRANSDISCIPLINARES EM EDUCAÇÃO BÁSICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO NA AMAZÔNIA - EDUCANORTE
ASSOCIAÇÃO PLENA EM REDE

JEAN MAURO DE ABREU MORAIS

**REFORMAS EDUCACIONAIS E POLÍTICA DE BONIFICAÇÃO NO ESTADO DO
ACRE: dispositivos de *accountability* e regulação (1999- 2022)**

BELÉM – PA

2024

JEAN MAURO DE ABREU MORAIS

**REFORMAS EDUCACIONAIS E POLÍTICA DE BONIFICAÇÃO NO ESTADO DO
ACRE: dispositivos de *accountability* e regulação (1999- 2022)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação na Amazônia, Associação Plena Em Rede (Educanorte), como requisito à obtenção do título de Doutor em Educação.

Linha de Pesquisa 2: Estado, Políticas Públicas e Gestão da Educação

Polo: Belém (UFAC)

Orientador: Prof. Dr. Mark Clark Assen de Carvalho

BELÉM – PA

2024

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

M827r Morais, Jean Mauro de Abreu.
Reformas educacionais e políticas de bonificação no Estado do
Acre : dispositivos de accountability e regulação (1999-2022) /
Jean Mauro de Abreu Morais. — 2024.
193 f. : il. color.

Orientador(a): Prof. Dr. Mark Clark Assen de Carvalho
Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo de
Estudos Transdisciplinares em Educação Básica, Programa de Pós-
Graduação em Educação na Amazônia, Belém, 2024.

1. Sistema público de ensino. 2. Accountability. 3.
Regulação da educação. 4. Política pública. I. Título.

CDD 379

JEAN MAURO DE ABREU MORAIS

REFORMAS EDUCACIONAIS E POLÍTICA DE BONIFICAÇÃO NO ESTADO
DO ACRE: DISPOSITIVOS DE *ACCOUNTABILITY* E REGULAÇÃO (1999- 2022)

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Educação na Amazônia, Associação Plena Em Rede
(Educanorte), com vistas à obtenção do título de Doutor
em Educação.

Linha de Pesquisa 2: Estado, políticas públicas e gestão
da educação

Polo: Belém (UFAC)

Orientador: Prof. Dr. Mark Clark Assen de Carvalho

Aprovada em 04 de julho de 2024.

Conceito: Aprovado

BANCA EXAMINADORA



Documento assinado digitalmente
MARK CLARK ASSEN DE CARVALHO
Data: 28/08/2024 10:10:43-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Mark Clark Assen de Carvalho – Orientador

Universidade Federal do Acre (UFAC)



Documento assinado digitalmente
NEY CRISTINA MONTEIRO DE OLIVEIRA
Data: 19/08/2024 13:03:41-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profa. Dra. Ney Cristina Monteiro de Oliveira – Examinador interno

Universidade Federal do Pará (UFPA)



Documento assinado digitalmente
JOSE AIRTON DE FREITAS PONTES JUNIOR
Data: 23/08/2024 17:50:47-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. José Airton Pontes Júnior – Examinador externo

Universidade Estadual do Ceará (UECE)



Documento assinado digitalmente
ROSILENE LAGARES
Data: 25/08/2024 16:14:18-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profa. Dra. Rosilene Lagares – Examinador interno

Universidade Federal do Tocantins – UFT



Documento assinado digitalmente
SERGIO ROBERTO GOMES DE SOUZA FEITOSA
Data: 26/08/2024 23:29:19-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Sérgio Roberto Gomes de Souza – Examinador externo

Universidade Federal do Acre – UFAC

É no junto do que sabe bem, que a gente
aprende o melhor...

João Guimarães Rosa, no livro *Grande
sertão: Veredas*

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Francisca e Célio (*in memoriam*), por tudo que me proporcionaram para que eu chegasse até aqui.

Ao meu filho Yasser, um eterno cabeça dura, aquilo que eu fiz de melhor, herdeiro das minhas poucas qualidades e dos muitos defeitos.

Às minhas irmãs Mônica e Andréa, aos sobrinhos Gian, Monique, Elaine, Pierre, Andressa, Siham e à nova geração: os sobrinhos-netos Lucca, Eduardo, Agnes (Guigui) e quem mais chegar.

Ao meu orientador, Professor Doutor Mark Clark Assen de Carvalho, amigo e parceiro de mais de três décadas, pela amizade, pela competência e pela paciente orientação desde a especialização, o mestrado em educação e, principalmente, por ajustar os rumos na escrita desta tese. Com certeza eu não chegaria até aqui sem a sua orientação. Como eu já havia deixado claro quando da realização do mestrado, este texto é um reflexo do que aprendi com você ao longo dessa caminhada.

Aos meus parceiros de acaloradas discussões acadêmicas, ao Josenir Calixto, amigo de décadas, que me ajudou a decifrar os Planejamentos Estratégicos (PES) e a Adão Rogério, que me auxiliou na compreensão das técnicas da análise de conteúdo e na formatação do texto.

Aos amigos que o mundo me deu e sempre estiveram na torcida por mim: César Augusto (Bagage), Silvânia Damasceno, Jussara Bonfim, Ana Suely, Gilson Mascarenhas, Zezinho Carvalho, Ana Paula, Hirli César, Williane, Bimbo, Júnior Cocada, Adal, Vandré, Joel, Evandro (Bebe-óleo), Áureo Maia e toda a galera do Morrão.

Eu dedico este trabalho ao meu amigo Jorge Alberto Silva de Carvalho, a quem carinhosamente chamava de Ministro, que não pôde esperar sua conclusão e partiu para a eternidade, deixando uma imensa saudade em todos que o conheceram. Sei que, de onde ele estiver, estará torcendo por mim.

Eu li em algum lugar que uma tese se faz coletivamente, com muitas mãos e olhares e vem daí meus agradecimentos a todos que, de alguma forma, contribuíram para que eu chegasse até aqui e pelo apoio em situações diversas: meu amigo Mauro Sérgio Cruz Oliveira, que prontamente me auxiliou na liberação para cursar o doutorado; Maine Augusta, chefe do Departamento de Pessoas da SEE por me facilitar o acesso às informações financeiras sobre os valores investidos pela SEE no pagamento do prêmio VDP ao longo dos anos; à equipe que operacionaliza o pagamento do prêmio VDP pela presteza em me auxiliar com as informações solicitadas e ao Rui Moreno, ex-diretor de recursos da SEE, pelo auxílio na análise dos dados financeiros.

Aos amig@s do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional, Gestão e Financiamento da Educação (NUPGEFE), pelas parcerias nos muitos trabalhos apresentados e publicados ao longo da construção desta tese, Josenir Calixto (novamente), Adão Rogério, Paôla Alencar, Suzi Portal, Mírian Souza, Gessymar Santos e Marcelo Melo.

Meus agradecimentos aos professores da Rede Educante: Mark Clark Assen de Carvalho, da UFAC; Dinair Leal da Hora, Ney Cristina Monteiro de Oliveira, Genylton Rocha, Doriedson Rodrigues, Maria de Fátima Matos Souza e Ronaldo Araújo, UFPA; Anselmo Colares e Lília Colares da UFOPA.

Também aos membros da Banca de Defesa Mark Clark Assen de Carvalho (UFAC), Ney Cristina Monteiro de Oliveira (UFPA), Rosilene Lagares (UFT), José Airton Pontes Júnior (UECE) e Sergio Roberto Gomes de Souza (UFAC). Meu muito obrigado à professora Elisângela Scaff (UFPR) pelas sugestões na banca de qualificação, mas que por motivos profissionais não pôde participar da banca de defesa.

RESUMO

Esta tese apresenta e analisa a política de bonificação do magistério público estadual do Acre, instituída pelos Prêmios de Valorização e Desenvolvimento Profissional (VDP) e Prêmio de Desenvolvimento da Gestão (VDG) e efetivada no contexto das reformas educacionais promovidas durante as gestões da Frente Popular do Acre (1999-2018). Tem-se como objeto de estudo as reformas do aparelho do Estado desenhadas e executadas na perspectiva de um Estado gerencialista sob influência da Nova Gestão Pública e que, no caso da educação, adquire materialidade pelas políticas de *accountability*, da qual a política de bonificação é parte constituinte. Trata-se, portanto, de um estudo de revisão bibliográfica sobre a política de bônus, calcado nas análises de Afonso (2012; 2013; 2019), Ball (2001; 2002; 2006; 2021), Brooke (2006, 2013), Brooke; Rezende (2020), Dardot; Laval (2016), Dourado (2019, 2020) Freitas (2012, 2013, 2018), Lagares (2021), Lagares; Nardi (2020), Laval (2019), Lima; Gandin (2012), Mainardes (2006, 2009, 2018^a, 2018^b), Mainardes; Marcondes (2009), Maroy (2013), Maroy; Voisin (2013), Martins (2016), Nardi (2014), Oliveira (2015), Passone (2014), Perboni (2017), Santos; Vilarinho (2021), Schneider (2017, 2019), Tarlau; Moller (2020), Zatti; Minhoto (2019) e de pesquisa de base documental traduzida em atos normativos como, por exemplo, as leis nº 67/1999, 1.513/2003 e 3.141/2016, bem como os Decretos de números 4.923/2009, 4.924/2009, 3.191/2015 e os documentos produzidos no contexto dos acordos com o Banco Mundial. Ao mesmo tempo, essa política foi analisada sob a abordagem do conceito de Ciclo de Políticas (policy circle) como ferramenta analítica, contemplando-se os contextos da influência, da produção dos textos e o da sua efetivação na prática. Por fim, defende-se que, nas políticas de bonificação efetivadas no Acre, o gerencialismo com um forte componente de *accountability* disfarçado de política de valorização profissional prevaleceu sobre os aspectos pedagógicos, funcionando como orientador na definição das políticas públicas para o setor, garantindo, assim, um maior controle/regulação sobre a gestão e a organização do trabalho docente. Dessa forma, os mecanismos de controle e regulação de que o Estado dispõe passam a ser determinantes e facilitam a adoção do princípio da qualidade, um forte componente do discurso neoliberal que mascara a meritocracia subjacente à política de bonificação

Palavras-chave: Sistema Público de Ensino. Política de Bonificação do Magistério. Valorização dos Profissionais da Educação. *Accountability*. Política educacional.

ABSTRACT

This thesis presents and analyzes the bonus policy for public school teachers in the state of Acre, Brazil, established through the Valorization and Professional Development Awards (VDP) and the Management Development Award (VDG) and implemented in the context of educational reforms promoted during the administrations of the *Frente Popular do Acre* (1999-2018). The study focuses on the reforms of the state apparatus designed and implemented from the perspective of a managerial state under the influence of New Public Management, which, in the case of education, takes shape through *accountability* policies, of which the bonus policy is an integral part. Therefore, this is a literature review study on the bonus policy, based on the analyses of Afonso (2012; 2013; 2019), Ball (2001; 2002; 2006; 2021), Brooke (2006, 2013), Brooke; Rezende (2020), Dardot; Laval (2016), Dourado (2019, 2020) Freitas (2012, 2013, 2018), Lagares (2021), Lagares; Nardi (2020), Laval (2019), Lima; Gandin (2012), Mainardes (2006, 2009, 2018^a, 2018^b), Mainardes; Marcondes (2009), Maroy (2013), Maroy; Voisin (2013), Martins (2016), Nardi (2014), Oliveira (2015), Passone (2014), Perboni (2017), Santos; Vilarinho (2021), Schneider (2017, 2019), Tarlau; Moller (2020), Zatti; Minhoto (2019), and documentary research translated into normative acts, such as laws n° 67/1999, 1.513/2003 and 3.141/2016, as well as Decrees n° 4.923/2009, 4.924/2009, 3.191/2015 and documents produced in the context of the agreements with the World Bank. At the same time, this policy was analyzed under the approach of the concept of *Policy Circle* as an analytical tool, considering the contexts of influence, the production of texts and their implementation in practice. Finally, it is argued that, in the bonus policies implemented in Acre, managerialism with a strong *accountability* component disguised as a professional valorization policy prevailed over pedagogical aspects, functioning as a guide in defining public policies for the sector, thus ensuring greater control/regulation over the management and organization of teaching work. In this way, the control and regulation mechanisms available to the State become determining and facilitate the adoption of the quality principle, a strong component of neoliberal discourse that masks the meritocracy underlying the bonus policy.

Keywords: Public Education System. Teaching Bonus Policy. Valorization of Education Professionals. Accountability. Educational Policy.

RESUMEN

Esta tesis presenta y analiza la política de bonificación para la enseñanza pública estatal en Acre, establecido por los Premios de Reconocimiento y Desarrollo Profesional (VDP) y Premio al Desarrollo Gerencial (VDG) e implementado en el contexto de las reformas educativas impulsadas durante las gestiones de la Frente Popular de Acre (1999-2018). El objeto de estudio son las reformas del aparato del Estado diseñadas y ejecutadas desde la perspectiva de un Estado gerencialista bajo la influencia de la Nueva Gestión Pública y que, en el caso de la educación, adquiere materialidad a por medio de políticas de *accountability*, es decir, de rendición de cuentas, de las cuales la política de bonos es parte constitutiva. Se trata, por tanto, de un estudio de revisión bibliográfica sobre la política de bonificaciones, basado en los análisis de Alfonso (2012; 2013; 2019), Ball (2001; 2002; 2006; 2021), Brooke (2006, 2013), Brooke; Rezende (2020), Dardot; Laval (2016), Dourado (2019, 2020) Freitas (2012, 2013, 2018), Lagares (2021), Lagares; Nardi (2020), Laval (2019), Lima; Gandin (2012), Mainardes (2006, 2009), Mainardes; Marcondes (2009), Maroy (2013), Maroy; Voisin (2013), Martins (2016), Nardi (2014), Oliveira (2015), Passone (2014), Perboni (2017), Santos; Vilarinho (2021), Schneider (2017, 2019), Tarlau; Moller (2020), Zatti; Minhoto (2019) y la investigación de base documental traducida en actos normativos como, por ejemplo, las leyes nº 67/1999, 1.513/2003 y 3.141/2016, así como los Decretos de números 4.923/2009, 4.924/2009, 3.191/2015 y documentos producidos en el contexto de acuerdos con el Banco Mundial. Al mismo tiempo, esta política fue analizada utilizando el concepto de Círculo de Políticas (policy circle) como herramienta analítica, considerando los contextos de influencia, producción de textos y su implementación en la práctica. Finalmente, se argumenta que, en las políticas de bonificación implementadas en Acre, el gerencialismo con un fuerte componente de rendición de cuentas disfrazado de política de valoración profesional prevaleció sobre los aspectos pedagógicos, actuando como guía en la definición de políticas públicas para el sector, asegurando así un mayor control/regulación sobre la gestión y organización del trabajo docente. De esta manera, los mecanismos de control y regulación de que dispone el Estado se vuelven decisivos y facilitan la adopción del principio de calidad, un fuerte componente del discurso neoliberal que enmascara la meritocracia subyacente a la política de bonificaciones.

Palabras clave: Sistema de Educación Pública. Política de Bonificación Docente. Valoración de los profesionales de la educación. Responsabilidad. Política educativa.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – REGIONAIS ADMINISTRATIVAS DE RIO BRANCO	44
FIGURA 2 – DIVISÃO POLÍTICA DO ESTADO DO ACRE POR REGIONAIS.....	88
FIGURA 3 – PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO (PES) 1999-2002	133
FIGURA 4 – PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO (PES) 2007-2010	134
FIGURA 5 – PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO (PES) 2011-2014	136
FIGURA 6 – NOVA LÓGICA DE ENSINO DA SEE (2007-2010)	144

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – LEGISLAÇÃO ANALISADA	42
QUADRO 2 – CARACTERÍSTICAS DOS PRINCIPAIS MOVIMENTOS DE REFORMA EDUCACIONAL.....	58
QUADRO 3 – FASES DO ESTADO-AVALIADOR.....	69
QUADRO 4 – TIPOS DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DOCENTE NA REMUNERAÇÃO DOCENTE NO BRASIL.....	79
QUADRO 5 – VALORES DOS PRÊMIOS VDP.....	112
QUADRO 6 – ATORES DE POLÍTICA E “TRABALHOS DE POLÍTICA”	114
QUADRO 7 – VINCULAÇÃO DO PRÊMIO VDP À CARREIRA DO MAGISTÉRIO.....	116
QUADRO 8 – VALORES E PERCENTUAIS DO PRÊMIO VDP.....	116
QUADRO 9 – VALORES INVESTIDOS NOS PRÊMIOS VDP.....	118
QUADRO 10 – MATRIZ NORTEADORA DE ANÁLISE DO CORPUS DE DOCUMENTOS SELECIONADOS.....	124
QUADRO 11 – DOCUMENTOS MAPEADOS PARA IDENTIFICAR O PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO.....	127
QUADRO 12 – DOCUMENTOS MAPEADOS PARA IDENTIFICAR A INFLUÊNCIA DE ORGANISMOS INTERNACIONAIS NA ELABORAÇÃO DAS POLÍTICAS DE BONIFICAÇÃO.....	128
QUADRO 13 – DOCUMENTOS MAPEADOS PARA IDENTIFICAR A NORMATIZAÇÃO DA POLÍTICA DE <i>ACCOUNTABILITY</i> DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO DO ACRE	128
QUADRO 14 – PRINCÍPIOS DE <i>ACCOUNTABILITY</i> NOS PLANEJAMENTOS ESTRATÉGICOS DA SEE	132
QUADRO 15 – DOCUMENTOS PRODUZIDOS NO CONTEXTO DOS ACORDOS COM O BANCO MUNDIAL	146
QUADRO 16 – <i>ACCOUNTABILITY</i> COMO POLÍTICA DE VALORIZAÇÃO PROFISSIONAL	153

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALEAC	Assembleia Legislativa do Estado do Acre
APL	Associação dos professores Licenciados
BDTD	Biblioteca Digital de Teses e Dissertações
BCB	Banco de Crédito da Borracha (atual Banco da Amazônia SA/BASA)
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BIRD	Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CAEd	Centro de Avaliação da Educação
CAETA	Comissão Administrativa de Encaminhamento de Trabalhadores
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CODEP	Colegiado de Diretores de Escolas Públicas
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
EDUCANORTE	Programa de Pós-Graduação em Educação na Amazônia
EMG	Escola Municipal de Governo da Prefeitura de Rio Branco
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
EUA	Estados Unidos da América
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPA	Frente Popular do Acre
FUNDEB	Fundo Nacional de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica
FUNDESCOLA	Fundo de Fortalecimento da Escola
GERM	<i>Global Education Reform Moviment</i> (Movimento Global de Reforma da Educação)
IDEA	Índice de Desenvolvimento da Educação do Acre
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação

NCLB	<i>No Child Left Behind</i> (Nenhuma Criança Deixada para trás)
NGP	Nova Gestão Pública
NUPGEFE	Núcleo de Estudos e Pesquisas em
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG	Organização Não-Governamental
PAR	Plano de Ações Articuladas
PCCR	Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Profissionais da Educação
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PDDE Estadual	Programa Dinheiro Direto na Escola Estadual
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PDS	Partido Democrático Social (atual Partido Progressista)
PDSA	Programa de Desenvolvimento Sustentável do Acre
PES	Plano Estratégico da Secretaria de Estado de Educação
PEE	Plano Estadual de Educação
PGEDA	Programa de Pós-Graduação em Educação na Amazônia (Educanorte)
PHS	Partido Humanista da Solidariedade (atual PODEMOS)
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PP	Partido Progressista
PRB	Partido Republicano Brasileiro (atual PR)
PRP	Partido Republicano Progressista
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDC	Partido da Social-Democracia Cristã
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PT do B	Partido Trabalhista do Brasil
PIN	Plano de Integração Nacional
PROACRE	Programa de Inclusão Social e Desenvolvimento Econômico Sustentável do Estado do Acre

PROFA	Programa de Formação de Professores Alfabetizadores
PROFORMAÇÃO	Programa de Formação de Professores em Exercício
PROSER	Programa de Saneamento Ambiental e Inclusão Socioeconômica do Acre
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPP	Projeto Político Pedagógico
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SAGE	Sistema de Acompanhamento da Gestão Escolar
SAGE	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC)
SAVA	Superintendência de Abastecimento do Vale Amazônico
SciELO	<i>Scientific Electronic Library Online</i>
SEAPE	Sistema Estadual de Avaliação da Aprendizagem Escolar
SEE	Secretaria de Estado de Educação (Acre)
SEME	Secretaria Municipal de Educação de Rio Branco
SEMTA	Serviço Especial de Mobilização de Trabalhadores para a Amazônia
SIGE	Sistema de Gerenciamento Escolar
SIMAED	Sistema de Monitoramento e Avaliação Educacional
SINPLAC	Sindicato dos Professores Licenciados do Acre
SINPROAC	Sindicato dos Professores da Rede Pública de Ensino do Acre
SINTEAC	Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Acre
SNAAPP	Serviço de Navegação da Amazônia e Administração do Porto do Pará
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TPE	Todos Pela Educação (Movimento)
UEA	Universidade Estadual do Amazonas
UECE	Universidade Estadual do Ceará
UFAC	Universidade Federal do Acre
UFAM	Universidade Federal do Amazonas
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFOPA	Universidade Federal do Oeste do Pará
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UFRR	Universidade Federal de Roraima
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria

UFTO	Universidade Federal do Tocantins
UNIFAP	Universidade Federal do Amapá
UNIR	Universidade Federal de Rondônia
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
VDG	Prêmio Anual de Desenvolvimento e Valorização da Gestão
VDP	Prêmio Anual de Desenvolvimento e Valorização Profissional
ZFM	Zona Franca de Manaus

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	19
1.1 OBJETIVO GERAL DA PESQUISA.....	28
1.2 POR QUE PESQUISAR ESSE OBJETO	30
1.3 OBJETIVOS QUE ORIENTAM A PESQUISA.....	35
1.4 PERSPECTIVA TEÓRICO-METODOLÓGICA DO ESTUDO	36
1.4.1 A Pesquisa Documental.....	41
1.4.2 O Lócus da Pesquisa	43
1.4.3 Coleta, Tratamento e Análise dos Dados	44
2 A REFORMA DO ESTADO E SEUS IMPACTOS NO SETOR EDUCACIONAL.....	46
2.1 A REFORMA DO APARELHO DE ESTADO: CONCEPÇÕES E ORIENTAÇÕES.....	46
2.2 A REFORMA DO ESTADO NO BRASIL E SEUS IMPACTOS NA EDUCAÇÃO.....	50
2.3 A NOVA GESTÃO PÚBLICA E A <i>ACCOUNTABILITY</i>	60
2.4 AS POLÍTICAS DE <i>ACCOUNTABILITY</i>	65
2.5 O PAPEL DO BANCO MUNDIAL NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO ACRE.....	81
3 A POLÍTICA EDUCACIONAL DO ACRE: <i>ACCOUNTABILITY</i> E BONIFICAÇÃO.....	87
3.1 ASPECTOS GEOGRÁFICOS DO ESTADO DO ACRE.....	87
3.2 A OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO ACREANO.....	88
3.3 ACRE: ECONOMIA, CONFLITOS E POLÍTICA.....	92
3.4 A FRENTE POPULAR DO ACRE (FPA) NO EXECUTIVO ESTADUAL: PRIMEIROS DESAFIOS.....	95
3.5 A POLÍTICA DE BONIFICAÇÃO NO ACRE: OS PRÊMIOS VDP E VDG.....	108
3.6 OS PRÊMIOS DE BONIFICAÇÃO PARA A EDUCAÇÃO NO ACRE.....	112
4 O PERCURSO METODOLÓGICO E OS ACHADOS DA PESQUISA.....	121
4.1 A ANÁLISE DOS DADOS DA PESQUISA.....	121
4.2 PRÉ-ANÁLISE.....	122
4.3 EXPLORAÇÃO DO MATERIAL.....	125
4.4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS.....	129
4.4.1 Os Planejamentos Estratégicos (Pes): Reformas Orientadas pelos Princípios da <i>Accountability</i>	130

<i>4.4.2 Documentos Produzidos no Contexto dos Acordos Internacionais: a influência dos Organismos Internacionais nas Reformas Educacionais do Acre</i>	145
<i>4.4.3 A Legislação Analisada: a Accountability como Política de Valorização dos Profissionais da Educação</i>	151
CONSIDERAÇÕES FINAIS	160
REFERÊNCIAS	169
APÊNDICES	177

1 INTRODUÇÃO

Esta tese tem como proposta de investigação a análise da política de bonificação do magistério público do Estado do Acre e suas implicações sobre o trabalho escolar e a valorização dos profissionais da educação, no período compreendido entre 1999 e 2022, instituída no movimento de reformas educacionais promovidas pelos governos de Jorge Viana (1999-2006), Binho Marques (2007-2010) e Tião Viana (2011-2018), e durante o primeiro mandato de Gladson Cameli (2019-2022). A referida política de bonificação foi efetivada com a criação dos Prêmios de Valorização e Desenvolvimento Profissional (VDP) e de Valorização e Desenvolvimento da Gestão (VDG), no ano de 2009.

Considerando o contexto de efetivação dessas reformas e as implicações da política de bonificação do magistério acreano no processo de regulação e controle das ações da gestão escolar e do trabalho docente, inclusive sobre o plano de carreira do magistério, defendo a tese que a política de bonificação expressou o Estado regulador e a política de *accountability* na perspectiva gerencial na educação do Acre, em governos localizados no espectro político à esquerda.

É importante salientar que existem diversos modelos de *accountability*, dentre os quais destacamos a perspectiva defendida por Afonso que a conceitua da seguinte forma:

A accountability pode ser entendida e problematizada como dispositivo de regulação porque, tendo amplitude maior do que a avaliação, nomeadamente na dimensão enforcement, pode ser mais eficaz quando se pretende que sejam atingidos determinados objetivos convergentes com o funcionamento do sistema capitalista, com dada concepção e prática de democracia política e com a indução de certos padrões de coesão social (Afonso, 2019, p. 9)

Para Afonso, o conceito de *accountability* derivado da concepção neoliberal e conservadora em alta no mundo fez com que ele ficasse caracterizado apenas por seus aspectos negativos dificultando uma compreensão alternativa dele. Desta forma, ele destaca a importância de avançar na compreensão deste conceito quando defende a necessidade de se

pensar a problemática da accountability de forma alternativa ao pensamento atualmente dominante, é necessário começar por chamar a atenção para a necessidade de desenvolver uma “concepção de accountability mais ampla, fundamentada e complexa do ponto de vista teórico-metodológico, político e axiológico” (Afonso, 2010a p. 157). Neste sentido, na continuidade do trabalho anterior, reitero aqui a ideia de uma configuração de accountability democraticamente avançada, incluindo a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização, pressupondo relações e conexões abertas, problematizáveis e suscetíveis de se aperfeiçoarem ou reconstituírem, e que se legitimem ou se sustentem em valores e princípios essenciais: a cidadania crítica,

a participação, o *empowerment*, o direito à informação, à transparência e à justiça, entre outros (Afonso, 2012, pp. 477-478).

Assim, Afonso procura ultrapassar a visão que pretende restringir o conceito de *accountability* como uma “perspectiva ideológica e prática governativa neoconservadora ou neoliberal” para ser compreendida como parte necessária de uma sociedade democrática e moderna onde a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização são pilares constituintes desse modelo social.

Nesta tese utilizo-me do conceito de *accountability* utilizado pelo professor de Pesquisas em Políticas Educacionais da Université de Montréal, Canadá, Christian Maroy, referência internacional nos estudos sobre o tema, que assim o define:

accountability na educação consiste em estabelecer instrumentos de regulação ancorados nos conhecimentos que permitem avaliar os resultados, os *outputs* das organizações (pelo teste de certas aprendizagens cognitivas ou certas competências sociais ou emocionais) ou de assegurar um controle sobre o processo (pelo estabelecimento de auditorias que visam avaliar o modo de organização e as práticas pedagógicas internas de um estabelecimento) as quais se referem aos padrões de qualidade, às boas práticas de referência. Esses instrumentos de regulação são, portanto, mais baseados no conhecimento que noutros pontos clássicos do controle, referem-se à regra (a regulamentação como instrumento de regulação), ou ao dinheiro (seja uma regulação baseada nas formas de financiamento, de estímulos ou recompensas financeiros etc.). Por esse motivo, os dispositivos de *accountability* participam do que chamamos, de outro modo, regime de regulação pós-burocrático dos sistemas de ensino, inspirado no modelo do Estado avaliador (Maroy, 2008) (Maroy, 2013, p. 323).

No caso em estudo, a política de bonificação do magistério estadual acreano, essa regulação se dá por pagamento de um bônus anual, o prêmio de Valorização e Desenvolvimento Profissional (VDP), criado no ano de 2009, durante a gestão de Binho Marques à frente do executivo estadual (2007-2010), e se destina aos professores, equipes gestoras e demais servidores da Secretaria de Estado de Educação (SEE), que cumprirem as metas estabelecidas pelo sistema educacional. Estas metas se dividem em duas partes: uma fixa, correspondendo a 20% do valor do prêmio; e outra variável, correspondendo a 80% do valor total do prêmio, condicionada ao atingimento de metas.

Parte-se da compreensão de que *accountability* é um termo polissêmico que engloba diferentes conceitos nas ciências sociais, mas que de certa maneira mantém o sentido de regulação/responsabilização/prestação de contas, e que quando utilizado na área da educação envolve dispositivos de avaliações externas associados a algum tipo de controle do trabalho escolar.

Inicialmente destaco que as reformas educacionais das quais as políticas de *accountability* são componentes precisam ser compreendidas em um contexto amplo, pois fazem parte das transformações pelas quais o sistema capitalista passava naquele momento, buscando aperfeiçoar seus mecanismos de regulação e controle, o que é corroborado pelas reflexões de Dourado (2019), quando afirma que

Esse cenário de mudanças e também de crise do capitalismo — que é transnacional — tem possibilitado o aprofundamento de reformas neoliberais sob o eixo da redução do Estado nas políticas sociais e sua retomada para a expansão do capital, novos formatos e complexificação de processos de privatização, desregulamentação da economia, flexibilização da legislação trabalhista, novos processos de gestão, financiamento, regulação e avaliação. Enfim, vivenciamos, em escala global e com impacto nos contextos nacionais e locais, a naturalização do processo de financeirização cuja lógica, dinâmica e alavanca de poder só contribuem para a reprodução do capital (Dourado, 2019, p. 3).

Essa mesma perspectiva acerca das transformações pelas quais o sistema capitalista passava e que se estendia para todos os setores, notadamente para a gestão, também se fez presente no campo da educação, como pode ser observado em trabalho de Maroy e Voisin (2013), quando os autores afirmam que

os sistemas educacionais de muitos países estão envolvidos em profundas mudanças de suas políticas educacionais. Na esteira da promoção da autonomia dos estabelecimentos escolares e de um processo de descentralização/desconcentração, testemunhamos o desenvolvimento de novas ferramentas de gestão e de controle a distância do desempenho das organizações e dos atores educacionais. Em diferentes graus e de diferentes maneiras, mas de forma cada vez mais visível, os Estados tornam-se “Estados avaliadores” (NEAVE, 1999), que implantam sistemas de indicadores nacionais que lhes permitem “dirigir” o sistema, “controlar” melhor o processo e o funcionamento das escolas ou dos órgãos de gestão escolar de nível intermediário (Maroy; Voisin, 2013, p. 882).

Para Dourado (2019), esse contexto de mudanças que buscava adaptar o sistema capitalista à nova realidade mundial também se fez presente no Brasil, pois era impossível compreender as transformações ocorridas no país sem levar em consideração que se tratava de um movimento muito mais amplo. Segundo o autor:

O caso brasileiro é emblemático e só é compreensível a partir de uma retomada histórica contextualizada, pois não se apresenta como mera expressão dos embates nacionais, a despeito das peculiaridades locais e das forças sociais que tensionam o debate, as proposições e as resistências em curso no Estado brasileiro. É preciso compreender o caso brasileiro com base na dialética entre o local, o nacional e o mundial (Dourado, 2019, p. 3).

A par dessa consideração, ressalta-se que essas reformas estavam intrinsicamente ligadas a um modelo de gestão pública baseado nos pressupostos gerenciais do setor privado aplicados no setor público, conhecido por *New Public Management* (Nova Gestão Pública), que focava nos resultados obtidos, na regulação e na responsabilização.

Essa influência exercida pela *New Public Management* também é destacada por Maroy e Voisin (2013):

Inspirados pelas ideias da “*new public management*” (HOOD, 1991; POLLITT; BOUCKAERT, 2004; OECD, 2005), estes novos modos de regulação “pós-burocráticos” dos sistemas escolares (MAROY, 2008) surgiram a partir da década de 1980 nos Estados Unidos (LINDLE, 2009) ou na Inglaterra (BROADFOOT, 2000; OZGA, 2009) e se espalharam em um contexto socioeconômico globalizado onde os Estados procuram melhorar o desempenho dos sistemas educacionais e a qualidade de seus recursos humanos, com relação aos desafios socioeconômicos de uma sociedade dita “do conhecimento” (BROWN; LAUDER; ASHTON, 2008). (Maroy; Voisin, 2013, p. 882).

De acordo com Oliveira (2015) com a implementação dos princípios da chamada Nova Gestão Pública (NGP) na realidade brasileira, tem-se o seguinte resultado:

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

Assim, reconhece-se que as alterações trazidas pela Nova Gestão Pública integram um processo de mudanças significativas no tamanho e na lógica de funcionamento do Estado como até então conhecíamos. Para Menezes (2021), esse modelo de gestão pública

Tem moldado as reformas educacionais nos mais distintos países, alterando o *modus operandi* regulatório na/da educação, impondo um novo padrão na relação do Estado com a sociedade: a governança. O novo paradigma, em sinergia com os valores e princípios da *accountability*, adensou a ingerência do setor privado na gestão pública, estabelecendo modelos de gestão, padrões de eficiência e eficácia e a lógica dos rankings educacionais (Menezes, 2021, p. 36).

Nessa mesma direção, Dardot e Laval (2016) argumentam que as mudanças ocorridas no sistema capitalista não consistiam simplesmente em diminuir o tamanho do Estado, mas, também, torná-lo mais eficiente, tomando como parâmetro a iniciativa privada.

O Estado foi reestruturado de duas maneiras que tendemos a confundir: de fora, com privatizações maciças de empresas públicas que põem fim ao “Estado produtor”, mas também de dentro, com a instauração de um Estado avaliador e regulador que mobiliza novos instrumentos de poder e, com eles, estrutura novas relações entre governo e

sujeitos sociais. A principal crítica que se faz ao Estado é sua falta global de eficácia e produtividade no âmbito das novas exigências impostas pela globalização: ele custa caro demais em comparação com as vantagens que oferece à coletividade e põe entraves à competitividade da economia. É, portanto, a uma análise econômica que se deseja submeter a ação pública para discriminar não apenas as agendas e as não agendas, mas a própria maneira de realizar as agendas. Esse é o objetivo da linha do “Estado eficaz”, ou do “Estado gerencial”, tal como este começa a se construir a partir dos anos 1980 (Dardot; Laval, 2016, p. 268-9).

Esse modelo de Estado gerencial, que passou a ser implementado no início da década de 1980, introduziu um novo paradigma nos países que fazem parte da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e, posteriormente, foi expandido para países que adotavam as políticas de orientação neoliberal defendidas pelos organismos internacionais como o Banco Mundial (BM). Principalmente, nos países do hemisfério sul, com a *state governance*, que é aqui compreendida como o controle estatal por “um conjunto de instâncias supragovernamentais e privadas que determinam os objetivos e os meios (como) a política deve ser conduzida” (CF. Dardot; Laval, 2016).

Percepção idêntica relativa ao papel desempenhado pelo Banco Mundial como um dos principais responsáveis pela disseminação destas políticas pode ser observada também nas análises de Scaff (2006) quando a autora ressalta

Países subdesenvolvidos e em desenvolvimento possuem pouca autonomia político-financeira para recusar recursos externos a juros mais baixos que os do mercado financeiro, como os disponibilizados pelo Banco Mundial. É assim que na década de 1980 o Banco assume, de acordo com Leher (1988), a liderança das reformas neoliberais, transformando-se “na principal instituição de formulação do ajuste estrutural (...) [e no] principal centro de formulação de políticas educacionais para os países em desenvolvimento (LEHER, 1998, p. 207) (Scaff, 2006, p. 50).

Essa mesma linha argumentativa é defendida no trabalho de Zatti e Minhoto (2019), quando afirmam que

O Banco Mundial foi uma das agências globais de financiamento que atuou na disseminação de políticas para a educação nos países latino-americanos, tendo como mote a concessão de incentivos aliados à ADD (Avaliação de Desempenho Docente), publicando diversos documentos com propostas de solução para os problemas da educação (Zatti; Minhoto, 2019, p. 4).

Para esses autores, essa influência não se restringia à mera elaboração de diagnósticos sobre os sistemas educacionais dos diferentes países, isso porque:

Assumindo papel de pugnadores da qualidade dos serviços educacionais, agentes como o Banco Mundial (BM), a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) têm difundido várias recomendações com o objetivo de modernizar e trazer eficiência aos serviços públicos de educação básica, propondo tecnologias de gestão para reorientar sistemas de ensino. Conceitos como produtividade, eficiência, eficácia, qualidade e avaliação, antes dominantes no setor

empresarial, passam a fazer parte do léxico presente nas recomendações aos serviços públicos e a influenciar a gestão do trabalho dos indivíduos que compõem esses sistemas (Zatti; Minhoto, 2019, p. 3-4).

Por seu turno, Scaff (2006, p. 51) destaca que esse pacote de reformas proposto buscava introduzir “a lógica de gerenciamento de empresas privadas para a educação pública”, um modelo que foi amplamente adotado nos diferentes países onde o Banco Mundial financiou projetos e programas, inclusive em muitos estados e municípios brasileiros.

Dessa forma, passou-se a ter, literalmente, um receituário preconizado por esses citados organismos, cabendo apenas pequenas adaptações a cada realidade local. O novo poder mundial introduziu uma:

Homogeneidade dos modos de pensar, a semelhança dos instrumentos de avaliação e validação das políticas públicas, as auditorias e os relatórios dos consultores, tudo indica que a nova maneira de conceber a ação governamental deve muito à lógica gerencial predominante nos grandes grupos multinacionais (Dardot; Laval, 2016, p. 272).

Pode-se dizer que o receituário das reformas adotado no Brasil e no caso específico do Acre, isso se deu durante as gestões dos governos da Frente Popular do Acre (FPA), coligação política liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), que governou o Acre durante os anos de 1999 a 2018, e que, sob o pretexto de tornar o aparato estatal mais eficiente e apto a dar respostas à nova realidade da gestão, conforme defendido por esses organismos internacionais, foi responsável por desencadear um amplo processo de reformas no aparelho do Estado, o qual carregava em suas diretrizes e orientações gerais preceitos oriundos da Nova Gestão Pública.

É sob essas determinações e nessa ambiência que me aproximo da temática em discussão, pois como professor da rede pública estadual e como gestor público, tive a oportunidade de, privilegiadamente, vivenciar a adoção dessas reformas em contexto local, pois fui diretor de uma escola pública estadual durante seis anos, no período de fevereiro de 1995 a fevereiro de 2001, e, posteriormente, como integrante da equipe técnica e dirigente na Secretaria de Estado de Educação do Acre (SEE), até dezembro de 2010.

Investido nessa condição, exerci diferentes funções na estrutura do sistema público de educação, acompanhando e participando ativamente do processo de formulação, implementação e acompanhamento das políticas efetivadas nas três primeiras gestões da Frente Popular do Acre (FPA), a saber, as gestões de Jorge Viana (1999-2006) e Binho Marques (2007-2010), das quais destaco a elaboração e discussão da Lei Estadual de Gestão Democrática (Lei n.º 1.501/2003), lei de descentralização dos recursos financeiros para as escolas estaduais (Lei n.º 1.569/2004), lei de criação do sistema público estadual de educação (Lei n.º 1.694/2005), e da criação do Sistema Estadual de Avaliação do Aprendizagem Escolar (SEAPE).

Ao longo dos anos como profissional do magistério público estadual exercendo funções de gestor escolar, técnico e dirigente da SEE, me vi envolvido com discussões, análises e estudos sobre a educação na Região Norte do Brasil que perpassavam a elaboração de políticas públicas por parte do Ministério da Educação (MEC) e que financiadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), não levavam em consideração as especificidades regionais, que iam desde a definição de padrões e equipamentos escolares inadequados para a região (escolas, barcos e ônibus para o transporte escolar), aquelas de natureza geográfica, como as condições climáticas (enchentes e secas) determinando a adaptação dos calendários escolares nas áreas urbanas e rurais, e até mesmo as sócio-históricas, em que a ocupação muitas vezes criminosa das terras amazônicas obrigava populações tradicionais ou não a deslocamentos forçados em busca de melhores condições de vida.

Assim, parto do pressuposto de que estudar a educação na/da Amazônia, em qualquer de suas especificidades, significa reconhecer as condicionantes que um trabalho dessa natureza envolve. Nesse particular, concordo com Colares (2011), quando questiona se:

Temos elementos justificadores convincentes no campo acadêmico científico para o uso desta expressão designativa “da Amazônia” em nossas produções? Ou esta expressão tem sido utilizada apenas para legitimar o olhar fragmentado e parcial do objeto (educação), desconsiderando-o como produtos de múltiplas determinações no tempo e no espaço? (Colares, 2011, p. 189).

Fazendo coro com a posição do referido autor, reitero que “há (uma) necessidade permanente de articular o singular e o universal para o melhor entendimento de nosso objeto de estudo”. Em outras palavras, significa dizer que é preciso conectar o objeto de estudo, a política de bonificação efetivada no Estado do Acre a partir de 2009, com experiências similares que já ocorriam em outros estados da federação, pois nas palavras de Colares (2011, p. 190) “para que possamos compreender a educação, faz-se necessário situá-la no interior do movimento histórico da sociedade”.

Por isso, defendo que as transformações que ocorreram no campo da educação no estado do Acre, a partir do final da década de 1990, refletem movimentos similares que aconteciam em diferentes estados da federação naquele momento, quando sob forte influência dos organismos multilaterais se procederam as mais profundas reformas do papel do Estado, com a adoção das políticas neoliberais que passaram a moldar seu funcionamento.

No Brasil, Brooke (2006) esclarece, por exemplo, que a partir da década de 1990, algumas redes de ensino no país começaram a implementar seus sistemas de avaliação, momento em que, também, empreenderam esforços no desenvolvimento de políticas de

bonificação do magistério. A efetivação da política de bonificação no estado do Acre tem início com a criação dos Prêmios de Valorização e Desenvolvimento Profissional (VDP) e de Valorização e Desenvolvimento da Gestão (VDG), no ano de 2009, um pouco tardio, se comparado a outros estados da federação.

Porém, cabe destacar que apesar dessa efetivação tardia da bonificação para os servidores da educação estadual, a política local resguardava estreita articulação com os movimentos de reforma do Estado e da educação, sempre influenciados pelos organismos multilaterais, por exemplo, o Banco Mundial que também apoiou financeiramente ações dessa natureza.

Para Morduchowicz (2003), as experiências com as políticas de bonificação do magistério, atrelando a remuneração dos professores ao pagamento de prêmios ou bônus, foram bastante divulgadas ainda durante a década de 1980, com resistências e aceitações, o que, para compreensão desse tipo de política, é fundamental. Entretanto, cabe destacar que embora estas políticas já fossem muito difundidas, elas só passaram a se tornar efetivas na década subsequente quando o gerencialismo e a responsabilização preconizados pela Nova Gestão Pública começaram a ser adotados como políticas pelos diferentes estados da federação.

Essa afirmação é defendida por Passone (2014), quando explicita que:

na década seguinte, período considerado de maior adesão à ideologia neoliberal, a política educacional brasileira articulou-se a processos preconizados por agências multilaterais. O apoio técnico e financeiro de organismos internacionais, como a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE –, o Banco Mundial e a Unesco, orientou a organização de nosso ensino de acordo com a nova tendência mundial (Passone, 2014, p. 428).

Ao se tratar de políticas de bonificação é necessário destacar que existem diferentes modelos efetivados nos diversos estados da federação, conforme pode ser observado no estudo realizado por Perboni (2017), o qual identificou cinco diferentes tipos nas redes estaduais:

Um primeiro tipo, com premiações não diretamente vinculadas aos resultados dos alunos nas provas. O segundo estabelece premiação por meio de metas que se vinculam a índices de desempenho que, por princípio incorporam outros elementos em sua composição, como o fluxo escolar. Um terceiro grupo premia os melhores alunos nas avaliações. Um quarto tipo de premiação envolve também os resultados nas avaliações, mas se diferencia por envolver outros fatores. O exemplo de Minas Gerais e Pernambuco que estabelecem uma contratualização de metas com as escolas. Classificamos, ainda, um quinto exemplo de premiação que a vincula aos resultados, mas premia tanto as melhores como também as piores escolas, justificando a necessidade de melhorias destas últimas (Perboni, 2017, pp. 3-4).

Ao analisar as políticas de bonificações adotadas pelos estados brasileiros, Perboni (2017) procurou detalhar algumas características específicas delas e cita o modelo do estado do Acre, afirmando que:

Detalhando cada um desses tipos temos, inicialmente, diferentes sistemas que instituem premiação, mas não levam em consideração os resultados das avaliações. Porém, constituem elementos significativos no sentido de influenciar as práticas de gestão. Esse primeiro tipo de premiação é característico do estado do Acre que estabeleceu premiações próprias, incentivando também as escolas a participarem de premiação instituída nacionalmente pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED). Estas, no entanto, não estão diretamente relacionadas com os resultados dos alunos nas avaliações aplicadas. O modelo formulado e disseminado pelo CONSED tem como foco premiar professores, diretores, coordenadores, administradores e secretários escolares. Embora esse modelo não incida diretamente sobre as avaliações, acaba por contribuir para disseminar uma lógica de premiação (Perboni, 2017, p. 4).

Em relação às análises de Perboni (2017) relativamente à política de bonificação do Acre, identifica-se um equívoco de compreensão à medida que o autor junta a premiação dada aos servidores da escola vencedora do Prêmio Estadual de Escola Referência em Gestão Escolar, paga pelo governo estadual e o pagamento dos prêmios VDP e VDG.

Observa-se, nesse particular, que, embora ambas envolvam o pagamento de prêmios, tratam-se de políticas diferentes com distintos objetivos e resultados, pois enquanto a primeira premiação é a versão estadual do prêmio instituído pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), que no caso do Acre assegura o pagamento de um abono a todos os servidores da escola vencedora no mês subsequente à premiação, a segunda é concedida em duas parcelas anuais a todos os servidores lotados nas escolas públicas desde que cumpridos alguns critérios, independentemente dos resultados alcançados pela unidade de ensino.

Ainda no contexto de efetivação das reformas educacionais, o receituário destes organismos multilaterais defendia a avaliação em larga escala como um dos indicadores a ser utilizado para avaliar os sistemas educacionais, o que fez com houvesse uma expansão deste modelo para diversos estados brasileiros, como pode ser observado em estudo de Perboni (2017), que identificou que naquele momento 21 redes estaduais de educação, de um total de 27 estados da federação já contavam com sistemas de avaliação próprios e as políticas de responsabilização estavam presentes em 10 (dez) dessas redes.

Diante do exposto parto da premissa que o modelo de bonificação efetivado no Estado do Acre não produziu os resultados esperados quando da formulação dessa política, pois de acordo com a literatura acadêmica, seu modelo clássico consiste em funcionar como um sistema de incentivos salariais com a finalidade de melhorar as práticas docentes, ao mesmo tempo em

que os mecanismos de aferição do cumprimento das metas para seu pagamento regulam e monitoram o trabalho docente.

O modelo acreano foi criado como uma estratégia do governo no contexto de uma negociação salarial com os sindicatos ligados à educação, e estabelecia o pagamento de um prêmio para professores em efetiva docência e para as equipes gestoras das escolas (diretores, coordenadores de ensino e coordenadores administrativos) que cumprissem determinadas metas estabelecidas pela Secretaria de Estado de Educação (SEE).

Quando de sua criação, a política de bonificação acreana tinha como principal objetivo diminuir o número de professores que se encontravam em disfunção exercendo as mais diferentes atividades no sistema educacional e em outros órgãos governamentais. Entretanto, a universalização do prêmio para todos os servidores da SEE, independente da lotação e sem nenhuma ligação com o que acontecia no ambiente escolar, banalizou o pagamento do prêmio, pois independente do atingimento das metas estabelecidas todos seriam contemplados e fez com que ele perdesse o caráter de um sistema de incentivos que visava à obtenção de melhores resultados nas avaliações externas

A efetivação da bonificação, importante componente das políticas de *accountability*, fazia parte das estratégias defendida pelo Banco Mundial para a melhoria dos indicadores educacionais, havendo, inclusive, a intenção de adotar um modelo de bonificação vinculado aos resultados da aprendizagem com a responsabilização de gestores e professores pela melhoria dos resultados, o que não chegou a ser concretizado.

Assim, defendo que a criação dos prêmios deve ser compreendida no contexto das reformas educacionais de caráter gerencialista sob inspiração da Nova Gestão Pública, em que as avaliações externas, a *accountability* e as bonificações fazem parte de um processo de regulação do trabalho escolar que contribuíram para esvaziar os princípios de uma política de valorização docente.

1.1 OBJETIVO GERAL DA PESQUISA

O objetivo geral desta tese consiste em analisar as repercussões e efeitos produzidos pela política de bonificação do magistério público estadual do Acre e suas implicações sobre o trabalho escolar e a valorização dos profissionais da educação no período compreendido entre os anos de 1999 e 2022.

Desta forma, se inclui também uma das principais alterações da ideia que, originalmente ancorou a criação dos Prêmios VDP e VDG, no ano de 2009, que era de valorizar somente os

profissionais da educação em efetivo exercício da docência lotados nas unidades de ensino, a extensão do prêmio para todos os servidores da educação feita durante a primeira gestão de Tião Viana frente ao governo do Estado.

Para poder abarcar a possibilidade de estudo, impunha-se a necessidade de desenvolver um trabalho de pesquisa que me permitisse encontrar as evidências que a efetivação das políticas de bonificação no magistério público estadual do Acre produziu efeitos muito diferentes do que a SEE pretendia originalmente que alegadamente era reduzir o número de professores que se encontravam fora de sala e valorizar financeiramente aqueles que efetivamente exerciam as funções docentes nas unidades escolares.

Para tanto, essa incursão só seria possível frente à inserção em um programa de estudos que me colocasse em contato com novas referências e leituras sobre o tema, possibilitando-me alargar minha fundamentação teórica e metodológica, além de me permitir conhecer e estudar experiências similares aportadas nas contribuições dos estudos e pesquisas desenvolvidos por outros pesquisadores do campo da educação.

Essa possibilidade de ampliação dos estudos começa a ser aproximar do meu horizonte de qualificação profissional quando da aprovação e criação do Programa Educacorte, em 2019. O Programa de Pós-graduação em Educação na Amazônia (PGEDA/Rede Educacorte) é uma associação entre nove universidades públicas da Região Norte (Universidade Federal do Pará, Universidade Federal do Oeste do Pará, Universidade Federal de Tocantins, Universidade Federal do Acre, Universidade Federal do Amazonas, Universidade Estadual do Amazonas, Universidade Federal de Rondônia, Universidade Federal de Roraima e Universidade Federal do Amapá), para o oferecimento de um curso de Doutorado em Educação na Amazônia o qual a Universidade Federal do Acre (UFAC) e a Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), à época, se juntam à Universidade Federal do Pará (UFPA) como instituições associadas no polo que tem como sede a cidade de Belém, ao qual me encontro vinculado.

Assim, a proposta deste estudo insere-se na linha de pesquisa 2, intitulada Estado, Políticas Públicas e Gestão da Educação, cujo objetivo é:

Realiza(r) estudos e pesquisas de políticas públicas de educação (formulação, implementação e avaliação educacional), administração educacional e sistemas educativos, com ênfase nas relações entre Estado e Sociedade, planejamento, avaliação, legislação, financiamento, gestão da Educação Básica em suas diferentes etapas (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e Educação Superior, modalidades de ensino (educação de jovens e adultos e educação profissional), bem como suas formas de organização entre a sociedade civil e a sociedade política; movimentos sociais e educação; Estudo das relações entre o trabalho e a educação nas suas múltiplas dimensões em espaços escolares e não escolares; Educação e formação profissional (Edital N.º 01/2019/PGEDA).

Ao mesmo tempo, esta tese vincula-se a um dos temas com os quais trabalho junto ao Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional, Gestão e Financiamento da Educação (NUPGEFE), na Universidade Federal do Acre (UFAC). O núcleo tem como líder o Professor Doutor Mark Clark Assen de Carvalho, meu orientador desde a realização do Mestrado em Educação na Ufac, período de 2014-2016, sendo egresso da primeira turma do programa e vinculado à Linha de Pesquisa em Políticas e Gestão Educacional. Atualmente, como aluno do doutoramento no Programa de Pós-Graduação em Educação na Amazônia /Educanorte mantenho a orientação com o referido professor.

Eu havia me organizado para cursar de forma presencial, em Belém, a disciplina Estudo de Problemas Educacionais na Amazônia a partir da segunda quinzena de março de 2020, quando em 11 de março, a poucos dias do início das atividades do curso, o mundo foi impactado pela decretação da pandemia mundial da COVID 19, doença causada pelo novo coronavírus (Sars-Cov-2), que ao longo de pouco mais de três anos ceifou a vida de milhões de pessoas em todo o mundo, e que no Brasil provocou 712.769 óbitos confirmados, dos quais 52.047 residiam na região norte do Brasil, segundo dados do Ministério da Saúde. Com isto, houve a suspensão imediata das atividades do curso, bem como de praticamente tudo que envolvia aglomeração de qualquer natureza, pois a elevada letalidade da doença associada à falta de vacinas provocou o colapso do sistema de saúde em todo o país.

Por força da pandemia, as atividades acadêmicas iniciaram de forma remota em setembro de 2020 e ao longo de todas as disciplinas ministradas para a primeira turma do Educanorte nunca houve uma aula presencial, com todas as atividades executadas no formato de educação à distância, a exceção dos componentes curriculares de Ateliê de Pesquisa e Vivência em Grupo de Pesquisa, concebidas e realizadas junto ao orientador em Rio Branco. Assim, acredito que fizemos parte de uma experiência inusitada ao participarmos de um curso de doutorado à distância, algo não previsto na organização do curso, mas que por força das circunstâncias foi a única opção possível.

1.2 POR QUE PESQUISAR ESSE OBJETO?

Reitero que a opção por pretender investigar a política de bonificação do magistério público do Estado do Acre se dá por vários motivos, dentre os quais cito o fato de que, durante a realização do Mestrado em Educação da Ufac desenvolvi estudos e pesquisas na área de política educacional, que culminaram na dissertação intitulada “*A regulação do trabalho*

escolar no contexto das reformas educacionais no Estado do Acre”, defendida em agosto de 2016.

Naquela ocasião, já se ampliava minha compreensão acerca do entendimento sobre o papel exercido pelos instrumentos de *accountability*/responsabilização, bem como das avaliações externas realizadas pelo Sistema Estadual de Avaliação da Aprendizagem Escolar (SEAPE) como dispositivos que no contexto geral das reformas educacionais operadas pelo então governo da Frente Popular do Acre (FPA) funcionavam e respondiam como estratégia de controle e de regulação do trabalho escolar.

À medida que pude aprofundar leituras sobre esses instrumentos, passei a compreender melhor o papel que a política de bonificação do magistério público estadual, criada na gestão do governador Binho Marques (2007-2010), exerceria nesse modelo de gestão do estado do Acre. Decorreu desse percurso o início do desenho dessa tese.

Postas essas considerações preliminares defendo a ideia de que a criação dos referidos prêmios se constituíram em uma situação, no mínimo, paradoxal, pois ambos retratam a adoção de políticas reconhecidamente inspiradas pelo ideário neoliberal que tem, dentre outras características, a meritocracia e o gerencialismo, aspectos que parecem ter sido negligenciados quando da formulação das avaliações em larga escala e das políticas de responsabilização educacional em uma gestão governamental eleita sob a liderança de partidos de esquerda, como o Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Comunista do Brasil (PC do B), bem como de outras forças ideológicas localizadas nesse espectro político, que desde o ano de 1999 governavam o Estado do Acre.

Para efeito de recorte, centra-se a pesquisa na configuração da política de bônus, que se traduz na concessão do Prêmio de Desenvolvimento Profissional (VDP) e do Prêmio de Desenvolvimento da Gestão (VDG), criados nesse contexto e materializados pelo Decreto nº. 4.923/2009, que regulamentou o prêmio de Valorização e Desenvolvimento Profissional (VDP), e Decreto nº. 4.924/2009, pelo qual se implantou o Prêmio de Desenvolvimento da Gestão (VDG), posteriormente, em 2015, unificados sob a denominação de Prêmio de Valorização e Desempenho Profissional (VDP). Ambos estão previstos na Lei nº. 67/1999, nos Artigos 23/A e 23/B, respectivamente e em suas alterações posteriores.

Pensando especificamente no campo da política educacional, compreendo que o objeto de estudo proposto neste trabalho junta-se a tantos outros que envolvem a ação dos sujeitos, especialmente daqueles que fazem política e política educacional e dos que executam, no espaço escolar, as ações que são planejadas no campo macropolítico.

Para subsidiar teoricamente o estudo utilizo-me, ainda, do conceito de política educacional na definição formulada por Mainardes (2018) como um “campo abrangente, complexo e em permanente expansão” no qual se estabelecem:

- a) Estudos de natureza teórica sobre temas relacionados à política educacional (Estado, neoliberalismo, as relações entre o setor público e o privado, fundamentos teórico-metodológicos da pesquisa sobre políticas educacionais, epistemologias da política educacional, entre outros);
- b) Análise de políticas (implementação, avaliação, etc);
- c) Políticas educacionais e gestão (educacional e escolar);
- d) Legislação educacional;
- e) Financiamento da educação;
- f) Políticas curriculares;
- g) Políticas voltadas ao trabalho docente (formação, valorização, carreira, etc);
- h) Questões relacionadas às demandas educacionais, oferta, acesso, qualidade, direito à educação, movimentos de luta pela garantia do direito à educação (Mainardes, 2018, p. 187).

Desta forma, concorda-se com Mainardes (2018, p. 189), quando defende que o campo de estudo da política educacional é a “análise das políticas educacionais formulada pelo aparelho de Estado, em seus diferentes níveis e esferas (federal, estadual e municipal)” e o objeto com o qual o pesquisador deste campo trabalha é a análise destas políticas desde o:

processo de formulação de políticas; o conteúdo propriamente dito da política ou do programa (discurso da política); os processos de “implementação”, tradução e interpretação da política ou programa no contexto da prática (escolas, salas de aula, etc); a avaliação de políticas, que pode abranger análise de resultados e consequências (Mainardes, 2018, p. 189).

É importante ressaltar que o campo de estudo das políticas educacionais vem passando por profundas mudanças ocasionadas pela adoção dos princípios da *New Public Management* (Nova Gestão Pública) nos países capitalistas e, conseqüentemente, naqueles sob sua influência. Essa perspectiva pode ser percebida em Maroy (2013), ao afirmar que:

trabalhar com a hipótese de que as políticas educacionais se confrontam com a mudança de um paradigma escolar (Maroy, 2010). Em outras palavras, o sistema escolar já não é percebido como uma instituição a serviço das funções de socialização importantes para as coletividades claramente identificadas (estado-nação, sociedade católica, sociedade laica) mas, sim, como uma organização orientada para a produção de competências individuais e de títulos escolares que as certificam. Competências e títulos que são úteis para uma inserção social e profissional. É necessário dirigir esse sistema do modo mais eficaz possível (Maroy, 2013, p. 330).

Na configuração desta tese se propõe o aprofundamento de estudos que visam analisar a maneira por meio da qual ocorreu a formulação da política de bonificação e o processo de “convencimento” dos sindicatos e profissionais da área da educação para a aceitação da proposta, a efetivação dessa política, seus efeitos e conseqüências para o magistério público

estadual do Acre. Nesse sentido, parte-se da compreensão de que as políticas educacionais são parte de um campo de constante disputa na sociedade, pois são respostas do Estado para o atendimento de demandas específicas, em outras palavras, são instrumentos de poder.

Percepção análoga pode ser encontrada na formulação de Souza (2016):

A discussão sobre as políticas educacionais e os conflitos subjacentes oportuniza e amplia as condições de se avaliar a ação, os produtos e os impactos das políticas educacionais e, especialmente, de se reconhecer que isto tudo tem uma intimidade marcante com a luta pelo poder. Este procedimento insere-se em um campo mais amplo, o qual demanda uma profunda análise da ação governamental em dada área e, para além disso, as relações que se estabelecem entre a ação pública e as demandas sociais, pois o Estado se relaciona/responde à pressão ou à ausência de pressão social. Em outras palavras, o Estado, via de regra, reage às pressões sociais, seja atendendo-as, negociando-as, repelindo-as, absorvendo-as mesmo que parcialmente, etc., mas (re)age em acordo com tais pressões, e isto lhe dá sentido. Assim, é necessário considerar que qualquer política pública não pode ser entendida como iniciativa isolada e unidirecional do Estado ou, ainda menos, do governo [...] (Souza, 2016, p. 77).

Desta forma, acredito que estudar as políticas educacionais desde a concepção até sua efetivação são de grande importância para que possamos compreender como a ação do Estado se materializa no campo da educação e como produz/reproduz os efeitos de um contexto geral para um específico. Neste caso, como o Acre, um estado economicamente dependente de repasses federais e sem grande importância política no cenário nacional, passou a adotar, sob influência dos organismos multilaterais, mecanismos de controle/regulação em que os aspectos gerenciais prevalecem sobre os pedagógicos, nos mesmos moldes adotados por outros estados da federação.

Cabe ressaltar que a formulação inicial sobre a criação de um bônus para o magistério acreano surgiu no início de 2009 durante uma negociação salarial com os sindicatos representativos da categoria, na época, o Sindicato dos Trabalhadores Estaduais em Educação (SINTEAC) e a então Associação dos Professores Licenciados (APL), hoje Sindicato dos Professores Licenciados do Acre (SINPROAC).

A estratégia da SEE consistia em conceder algum tipo de ganho salarial que valorizasse principalmente os professores que estivessem em efetivo exercício nas escolas da rede pública estadual e passou a estudar alternativas nessa perspectiva, dentre elas a criação dos referidos prêmios de bonificação, visando atrair professores que se encontravam fora da regência de classe, trazendo-os de volta às suas funções contratuais, bem como diminuir o número elevado de contratos provisórios que eram efetuados para substituir esses profissionais, muitos dos quais cedidos para outras secretarias do estado, prefeituras e mesmo em funções técnicas e administrativas na sede da SEE.

A ideia de criar uma bonificação para os professores partiu da iniciativa do ex-secretário de educação e então Governador Arnóbio Marques de Almeida Júnior, popularmente conhecido como Binho Marques, que defendia a criação dos prêmios VDP e VDG com o objetivo de valorizar os profissionais que estavam em efetiva docência e diminuir o número de profissionais afastados de suas funções contratuais, muitos dos quais cedidos para outras secretarias do estado, prefeituras e mesmo em funções técnicas e administrativas na sede da SEE

Em entrevista a mim concedida quando da realização do Mestrado em Educação/UFAC, no ano de 2016, tive a oportunidade de ouvir a professora Maria Madalena Santos, ex-secretária de educação do estado de Pernambuco e na época, responsável pelo setor de educação do Banco Mundial na elaboração e acompanhamento das ações do PROACRE, no qual, ao comentar sobre a criação e funcionamento do SEAPE, destacava a importância de ser ter instrumentos que permitissem acompanhar e avaliar o trabalho dos professores e exemplificou a criação da política de bonificação do Acre como algo complementar à existência de um sistema estadual de avaliação da aprendizagem.

Na ocasião, ela citou como exemplo a experiência do estado de Pernambuco, destacando como aquele estado “aperfeiçoou” sua política de bonificação e como isso poderia ser utilizado no Acre.

[...] No caso de Pernambuco, num primeiro momento você tinha um bônus só pra escola como um todo, se a escola atingisse 50% da meta ou 100% da meta [...] hoje, depois foi criada uma lei pra você também dá o bônus para as gerências regionais, sempre quando um percentual de escolas daquela gerência elas realmente atingem a meta, exatamente pra dar uma outra conotação ao trabalho dos gerentes [...] eu acredito que vocês também provavelmente vão chegara esse estágio. Vocês já criaram o bônus, etc, então você só pode fazer isso através da mensuração de como está o conhecimento dos alunos (Entrevista concedida ao autor, abril de 2016).

Desta forma, acredita-se que o contexto no qual a política de bonificação foi efetivada é fator fundamental para que se possa compreender como a construção das políticas educacionais é complexa e envolve muitas variáveis. Mesmo levando em consideração a conjuntura e as circunstâncias em que a política de bonificação do magistério público da rede estadual do Acre foi construída, em um momento de tensas negociações entre equipe de governo e sindicatos por aumento salarial, pode-se afirmar que sua efetivação ocorreu sem grandes resistências por parte dos principais atores envolvidos: os sindicatos, gestores e professores.

É nessa perspectiva que se procura compreender a política de bonificação financeira do Estado do Acre, tendo como referência as formulações de Passone (2014), que descreve três passos tomados em estudos dessa natureza:

apresentar o material analisado a partir de três eixos, que são indissociáveis do tema nuclear, a saber: a avaliação externa da educação básica, a gestão e as políticas de responsabilização da educação e, por último, os mecanismos de incentivos monetários para professores. Como se sabe, tais eixos estão diretamente relacionados à reforma educacional e revelam o lugar que os profissionais da educação ocupam nesta, ora como vilões, que são chamados à responsabilização, ora como heróis, que merecem ser premiados e gratificados (Passone, 2014, p. 4).

Como resultado dessa nova realidade, surgida a partir da criação da política de bonificação educacional no Acre, passou-se a vislumbrar uma verdadeira corrida por parte dos profissionais da educação, da equipe gestora aos servidores técnicos e de apoio administrativo das escolas estaduais para cumprir as metas estabelecidas para o recebimento dos prêmios VDP e VDG, mostrando que a construção do discurso que justificava a criação dos referidos prêmios havia atingido seu objetivo.

Essa assimilação do discurso oficial sobre os prêmios de bonificação é parte importante do processo de efetivação da política, conforme descrito na formulação de Leme e Sordi (2013), quando afirmam que:

as políticas públicas – as decisões governamentais – têm geralmente dois aspectos: gerar um produto físico, tangível e mensurável; gerar um impacto, que tanto pode ser físico, tangível e mensurável, quanto subjetivo, alterando atitudes, comportamentos e/ou opiniões. O impacto de uma política é uma medida do desempenho da ação pública, sobre o alcance dos seus objetivos ou propósitos (Leme; Sordi, 2013, p. 103).

Desta forma, a formulação e efetivação da política de bonificação do magistério no estado do Acre, revestida de valorização profissional como consequência direta das reformas educacionais, mostrou um projeto de Estado diferente do oficialmente defendido pelas forças políticas ditas progressistas que compunham o governo e defendiam um discurso voltado para o desenvolvimento sócio-econômico-ambiental, pelo fortalecimento e democratização da educação e pelo empoderamento comunitário, mas que adotou políticas públicas de inspiração nitidamente neoliberais.

1.3 OBJETIVOS QUE ORIENTAM A PESQUISA

Esta tese se propõe a responder a seguinte questão: Como se deu o processo de construção da política de bonificação do magistério público estadual do Acre e quais suas repercussões e implicações sobre o trabalho escolar e sobre a valorização dos profissionais da educação no período compreendido entre 1999 e 2022?

Dessa questão decorrem ainda as seguintes perguntas subsidiárias:

- i. Como se configuram, no contexto das reformas do Estado, as políticas de bonificação do magistério no Brasil e no Acre?
- ii. A política de bonificação do magistério no Acre provocou novas formas de organização do trabalho escolar e de valorização dos profissionais da educação?

A par dessas questões define-se o seguinte objetivo geral:

- Analisar as repercussões e efeitos produzidos pela política de bonificação do magistério público estadual do Acre e suas implicações sobre o trabalho escolar e a valorização dos profissionais da educação no período compreendido entre os anos de 1999 e 2022.

Considerando então o objetivo geral, definem-se os objetivos específicos:

- i. Situar as reformas educacionais no contexto nacional e local no movimento de reforma do aparelho de Estado;
- ii. Identificar a concepção e quais as orientações e diretrizes gerais que configuram as políticas educacionais formuladas no movimento de reforma do estado brasileiro;
- iii. Apresentar o conjunto de reformas educacionais implantadas no sistema público estadual acreano no período de 1999 a 2022;
- iv. Identificar os pressupostos que fundamentam a política de bonificação instituída no sistema público estadual de ensino do Acre;
- v. Apontar as implicações da política de bonificação do magistério do Acre sobre o trabalho escolar e a valorização dos profissionais da educação.

1.4 PERSPECTIVA TEÓRICO-METODOLÓGICA DO ESTUDO

A definição de um método para a construção do trabalho é um dos passos mais importantes a ser tomado, pois implica escolher os procedimentos teóricos e metodológicos que irão norteá-lo, ao tempo em que precisa garantir que esses procedimentos assegurem que a análise de seu objeto de estudo seja efetuada com o devido rigor e adensamento.

Para que isso seja possível, esta pesquisa adotou uma abordagem documental, descritiva e analítica que se apoia na revisão da bibliografia e na análise dos documentos selecionados, bem como nos caminhos percorridos desde a formulação até a efetivação da política de bonificação do magistério público estadual do Acre.

Durante a elaboração desta tese foram adotados os seguintes procedimentos de pesquisa:

- a) definição do objeto de estudo;

b) levantamento da produção de dissertações e teses sobre a política de bonificação em plataformas como *Scientific Electronic Library Online - Scielo* (www.scielo.br), Portal de Periódicos da Capes (www.periodicos.capes.gov.br) e Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) (<https://bdtd.ibict.br>);

c) elaboração das questões problematizadoras e complementares;

d) elaboração dos objetivos;

e) seleção da literatura especializada para definição dos autores que auxiliarão na elaboração do referencial teórico;

f) leitura e fichamento de obras;

g) realização da pesquisa documental;

h) análise do material bruto;

i) criação das categorias a posteriori;

j) análise dos dados tomando como referência a literatura adotada, no caso, a análise de conteúdo, na perspectiva de Bardin (2011).

É de fundamental importância destacar a necessidade de se fazer uma revisão bibliográfica, capaz de compreender as diferentes concepções de Estado em disputa no contexto histórico em que se deram as reformas educacionais no Brasil, em meados da década de 1990, e como elas se materializaram no estado do Acre, a partir do final dessa mesma década e início da seguinte.

A revisão bibliográfica desta tese se fundamenta em vários autores que utilizam o ciclo de política como uma metodologia de análise das políticas públicas numa perspectiva crítica para analisar as reformas do Estado e suas implicações para a educação efetivadas sob inspiração neoliberal. Assim, utilizamos como referência para compreender o ciclo de política, os trabalhos de Ball (2001; 2002; 2006; 2021), Mainardes (2006; 2009) e Mainardes; Marcondes (2009).

Para a compreensão do contexto neoliberal e da Nova Gestão Pública, utilizamos os trabalhos de Dardot; Laval (2016), Laval (2019). Para compreender e analisar as reformas educacionais e suas implicações no Brasil, nos referenciamos em Freitas (2012; 2013, 2018), Martins (2016), Dourado (2019; 2020), Schneider (2017; 2019), Brooke (2006; 2013), Leme; Sordi (2013), Oliveira (2015), Schneider; Rostirola (2015), Zatti; Minhoto (2019).

Relativamente ao papel dos grupos privados na educação brasileira está bem descrito em Martins (2016), Tarlau; Moller (2020) e Adrião (2018). As concepções sobre Estado-regulador, quase-mercado e políticas de *accountability* estão ancoradas nos trabalhos de Afonso (2012; 2013; 2019), Passone (2014), Perboni (2017), Lagares (2021), Lagares; Nardi (2020),

Santos; Vilarinho (2021), Nardi (2014), Brooke (2010), Brooke; Rezende (2020), Barbosa; Fernandes (2013), Lima; Gandin (2012), Maroy (2013) e Maroy; Voisin (2013).

Para compreensão do contexto local, tomamos como referência os trabalhos de Damasceno (2010) no qual a autora analisa o trabalho docente dos profissionais da educação básica do Acre a partir do movimento de reformas educacionais no período de 1999 a 2009; Melo (2010) analisa as repercussões das reformas educacionais e da gestão democrática no trabalho do núcleo gestor das escolas acreanas; Nogueira (2015) que analisa o Sistema Estadual de Avaliação da Aprendizagem Escolar (SEAPE); Souza (2016) que discute o papel exercido e as condicionalidades impostas pelos organismos multilaterais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Mundial (BM) na política de desenvolvimento durante os governos da Frente Popular do Acre e, por fim, Almeida Júnior (2006) que apresenta o processo de planejamento estratégico (PES) da Secretaria de Estado de Educação do Acre (SEE) como elemento de redefinição da política educacional do Acre.

Para responder às questões propostas faço uso da abordagem do ciclo de políticas (*policy circle*) como método analítico. Para o professor Jefferson Mainardes (2006, p. 48), uma das principais referências nos estudos do ciclo de políticas no Brasil, sua “abordagem [...] constitui-se num referencial analítico útil para a análise de programas e políticas educacionais [...] (pois) permite a análise crítica da trajetória de programas e políticas educacionais desde sua formulação inicial até a sua implementação no contexto da prática e seus efeitos”.

De acordo com o autor:

ciclo de políticas, [...] adota uma orientação pós-moderna, (e) baseia-se nos trabalhos de Stephen Ball e Richard Bowe, pesquisadores ingleses da área de políticas educacionais. Essa abordagem destaca a natureza complexa e controversa da política educacional, enfatiza os processos micropolíticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local e indica a necessidade de se articularem os processos macro e micro na análise de políticas educacionais (Mainardes, 2006, p. 49).

Em entrevista concedida aos professores Mainardes e Marcondes (2009), o pesquisador inglês Stephen Ball, principal referência internacional sobre esta abordagem explicita sua definição do ciclo de políticas:

[...] ciclo de políticas é um método. Ele não diz respeito à explicação das políticas. É uma maneira de pesquisar e teorizar as políticas. Algumas pessoas o leram e interpretaram como se eu estivesse descrevendo políticas e os processos de elaborá-las. O ciclo de políticas não tem a intenção de ser uma descrição das políticas, é uma maneira de pensar as políticas e saber como elas são “feitas”, usando alguns conceitos que são diferentes dos tradicionais [...] (Mainardes; Marcondes, 2009, p. 304- 305).

Ainda na referida entrevista, Ball amplia a compreensão do conceito e elucida o terceiro contexto, que é o que, até então, chamava-se de implementação, substituindo sua transposição pura e simples para o campo social por um processo mais complexo, que ele chama de efetivação pela prática:

[...] Quero rejeitar completamente a ideia de que as políticas são implementadas. Eu não acredito que políticas sejam implementadas, pois isso sugere um processo linear pelo qual elas se movimentam em direção à prática de maneira direta. Este é um uso descuidado e impensado do verbo. O processo de traduzir políticas em práticas é extremamente complexo; é uma alternância entre modalidades. A modalidade primária é textual, pois as políticas são escritas, enquanto que a prática é ação, inclui o fazer coisas. Assim, a pessoa que põe em prática as políticas tem que converter/transformar essas duas modalidades, entre a modalidade da palavra escrita e a da ação, e isto é algo difícil e desafiador de se fazer. E o que isto envolve é um processo de atuação, a efetivação da política na prática e através da prática (Mainardes; Marcondes, 2009, p. 305).

Ao analisar os novos mecanismos que se desenvolvem no interior do aparelho estatal e que “produzem ou promovem novos valores, novas relações e novas subjetividades nas arenas da prática”, Ball (2001) faz duas afirmações:

A primeira é que no nível micro, em diferentes Estados Nação, novas tecnologias de políticas têm produzido novas formas de disciplina (novas práticas de trabalho e novas subjetividades de trabalhadores). A segunda é que, no nível macro, em diferentes Estados Nação, estas disciplinas geram uma base para um novo “pacto” entre o Estado e o capital e para novos modos de regulação social que operam no Estado e em organizações privadas (Ball, 2001, p. 103).

Ainda de acordo com Ball (2006), a partir de uma concepção de performatividade como tecnologia, cultura e modos de regulação por parte do Estado, pode-se compreender como ela:

permite que o Estado se insira profundamente nas culturas, práticas e subjetividades das instituições do setor público e de seus trabalhadores, sem parecer fazê-lo. Ela (performatividade) muda o que ele “indica”, muda significados, produz novos perfis e garante o “alinhamento”. Ela objetiva e mercantiliza o trabalho do setor público, e o trabalho com conhecimento (knowledge-work) das instituições educativas transforma-se em “resultados”, “níveis de desempenho”, “formas de qualidade”. Os discursos da responsabilidade (accountability), da melhoria, da qualidade e da eficiência que circundam e acompanham essas objetivações, tornam as práticas existentes frágeis e indefensáveis – a mudança torna-se inevitável e irresistível, mais particularmente quando os incentivos estão vinculados às medidas de desempenho (Ball, 2004, p. 1.116).

Dessa forma, a performatividade passa a ser internalizada no cotidiano de pessoas e instituições, tornando-as mais adaptadas às necessidades criadas pela nova conjuntura surgida, sem grandes sobressaltos, mas impactando significativamente nos seus processos e discursos, se transformando num elemento fundamental para compreendermos as novas relações que surgem com a efetivação das políticas de *accountability*.

Segundo as formulações de Ball e Bowe, o ciclo de políticas é constituído por três contextos: o contexto de influência, o contexto da produção de texto e o contexto da prática, que estão inter-relacionados, não têm uma dimensão temporal ou sequencial, não são etapas lineares, apresentam arenas, lugares e grupos de interesse e cada um deles envolve disputas e embates (Mainardes, 2006).

Ainda em Mainardes (2006), encontramos uma descrição de cada um dos contextos que compõem o ciclo de políticas:

O primeiro contexto é o contexto de influência onde normalmente as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são construídos. É nesse contexto que grupos de interesse disputam para influenciar a definição das finalidades sociais da educação e do que significa ser educado. Atuam nesse contexto as redes sociais dentro e em torno de partidos políticos, do governo e do processo legislativo. É também nesse contexto que os conceitos adquirem legitimidade e formam um discurso de base para a política (Mainardes, 2006, p. 51).

É justamente no contexto da influência que é possível identificar a atuação de organismos internacionais, a exemplo do Banco Mundial (World Bank), da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), da UNESCO e do Fundo Monetário Internacional (FMI) como os principais patrocinadores das políticas que podem ser considerados agências que exercem influência sobre o processo de promoção das políticas de inserção dos diferentes países na lógica do capital internacional e que, por sua vez, são recontextualizadas nos diferentes contextos nacionais (Mainardes, 2006).

A despeito do segundo contexto do ciclo de políticas, o da produção de textos, Mainardes assim o explicita:

Ao passo que o contexto de influência está frequentemente relacionado com interesses mais estreitos e ideologias dogmáticas, os textos políticos normalmente estão articulados com a linguagem do interesse público mais geral. Os textos políticos, portanto, representam a política. Essas representações podem tomar várias formas: textos legais oficiais e textos políticos, comentários formais ou informais sobre os textos oficiais, pronunciamentos oficiais, vídeos etc. Tais textos não são, necessariamente, internamente coerentes e claros, e podem também ser contraditórios. Eles podem usar os termos-chave de modo diverso. A política não é feita e finalizada no momento legislativo e os textos precisam ser lidos com relação ao tempo e ao local específico de sua produção. Os textos políticos são o resultado de disputas e acordos, pois os grupos que atuam dentro dos diferentes lugares da produção de textos competem para controlar as representações da política (Bowe et al., 1992). Assim, políticas são intervenções textuais, mas elas também carregam limitações materiais e possibilidades (Mainardes, 2006, p. 52).

O terceiro e último dos contextos é o da prática, no qual as políticas são interpretadas e recriadas, produzindo e criando efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original. Para esta abordagem, as políticas não são

implementadas dentro desta arena (contexto da prática), mas estão sujeitas à interpretação sendo recriadas.

Segundo Mainardes (2006, p. 53):

os professores e demais profissionais exercem um papel ativo no processo de interpretação e reinterpretação das políticas educacionais e, dessa forma, o que eles pensam e no que acreditam têm implicações para o processo de implementação das políticas. [...] A conceituação de política como texto baseia-se na teoria literária que entende as políticas como representações que são codificadas de maneiras complexas. Os textos das políticas terão uma pluralidade de leituras em razão da pluralidade de leitores. Os textos são produtos de múltiplas influências e agendas e sua formulação envolve intenções e negociação dentro do Estado e dentro do processo de formulação da política. Nesse processo, apenas algumas influências e agendas são reconhecidas como legítimas e apenas algumas vozes são ouvidas.

Desta forma, acreditamos que o ciclo de políticas se constitui num modelo de abordagem que permite compreender as políticas em toda sua complexidade, pois possibilita articular as perspectivas macro e micro, possibilitando analisá-las de modo crítico e reflexivo, provocando novas possibilidades interpretativas. Nesta tese, cabe ressaltar que, por se tratar de uma pesquisa de base documental, não abordamos o contexto da prática, por ultrapassar os limites do trabalho.

1.4.1 A Pesquisa Documental

É importante ressaltar que em um trabalho dessa natureza, é de fundamental importância a realização da pesquisa documental e a consequente análise destes documentos, pois é neles que se materializa a formulação da proposição da política em estudo, por parte do poder público. Esses documentos foram levantados junto aos órgãos públicos envolvidos no processo de construção da política de bonificação, com especial atenção para os produzidos na Secretaria de Estado de Educação (SEE/AC), aqueles votados na Assembleia Legislativa do Estado do Acre (ALEAC) e em outras instituições que participaram da construção da legislação relativa à temática.

Assim, foram realizados levantamento e análise de documentos e dados educacionais, incluindo leis, decretos governamentais, resoluções, instruções normativas, bem como dos instrumentos utilizados para aferir o cumprimento das metas estabelecidas para professores e gestores para posterior pagamento dos prêmios VDP e VDG, nos anos compreendidos entre 2009 e 2022. Assim, visando identificar as alterações ocorridas na política de bonificação do Acre no período estudado, foram analisados os documentos identificados abaixo:

QUADRO 1 – LEGISLAÇÃO ANALISADA

Tipo	Número	Data	Título
Lei Complementar	67	29/06/1999	Plano de Cargos Carreira e Remuneração do Magistério Público Estadual do Acre
Lei	1.513	10/11/2003	Lei de Gestão Democrática das Escolas Públicas Estaduais do Estado do Acre
Lei	3.141	22/07/2016	Lei de Gestão Democrática das Escolas Públicas Estaduais do Estado do Acre
Decreto	4.923	30/12/2009	Regulamenta o pagamento do Prêmio VDP
Decreto	4.924	30/12/2009	Regulamenta o pagamento do Prêmio VDG
Decreto	3.191	19/08/2015	Regulamenta os Prêmios VDP e VDG, unificando-os numa única nomenclatura VDP, determina seu pagamento em parcela única anual, estabelece novos critérios de aferição e vincula as metas ao Índice de Desenvolvimento da Educação do Acre-IDEA.

Fonte: Organizado pelo autor.

Quando da definição dos objetivos desta tese, ficou claro que os documentos oficiais produzidos pela Secretaria de Estado de Educação (SEE) durante o período estudado seriam essenciais para compreender o contexto da criação e efetivação dos prêmios. Assim, buscamos analisar os documentos produzidos durante as gestões dos secretários que ocuparam a pasta da Secretaria de Estado de Educação que tivessem ligação com as reformas educacionais efetivadas no Acre, mas, principalmente, aqueles ligados à política de bonificação do magistério estadual do Acre, no período compreendido pelo estudo.

Embora a pesquisa seja um estudo de revisão bibliográfica e pesquisa de base documental, foram seguidos todos os procedimentos éticos bem como os cuidados necessários para a realização de trabalhos na área de educação. Nessa perspectiva concordamos com Gatti (2019), quando esta autora defende que

(...) as pessoas que serão os interlocutores na pesquisa, em modo presencial (em entrevistas, observações, situações grupais, ou outros meios propostos para investigação da problemática) ou por meios a distância (telefone, meios de internet, vídeos, *chats*, questionários *online*, etc.) merecem ser tratadas com muito cuidado, sensibilidade e respeito. Isso implica cuidados especiais com os comportamentos por parte do pesquisador na coleta de informações, nas formas de abordagem, nas formas de expressão e comunicação, no uso de palavras, nas atitudes e nas expressões corporais (Gatti, 2019, p. 56).

Além dos documentos oficiais buscou-se, também, analisar outras fontes documentais existentes nos dois sindicatos representativos dos trabalhadores em educação: o Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Acre (Sinteac) e o Sindicato dos Professores da Rede Pública de Ensino do Estado do Acre (Sinproac). Destaco, ainda, que o referido acesso se deu tanto

pelos sítios eletrônicos, quanto pela solicitação formal dos documentos relativos à política de bonificação junto a essas entidades.

1.4.2 O *locus* da pesquisa

A pesquisa foi realizada na capital do estado, Rio Branco, que conta com uma população de 364.756 habitantes, ou 43,94% da população do Estado, que é 830.026 habitantes, de acordo com o censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgado em junho de 2023. Rio Branco concentra mais da metade das escolas da rede estadual do Acre, com 98 delas localizadas na área urbana e 58 na área rural, totalizando 156 escolas da rede pública estadual.

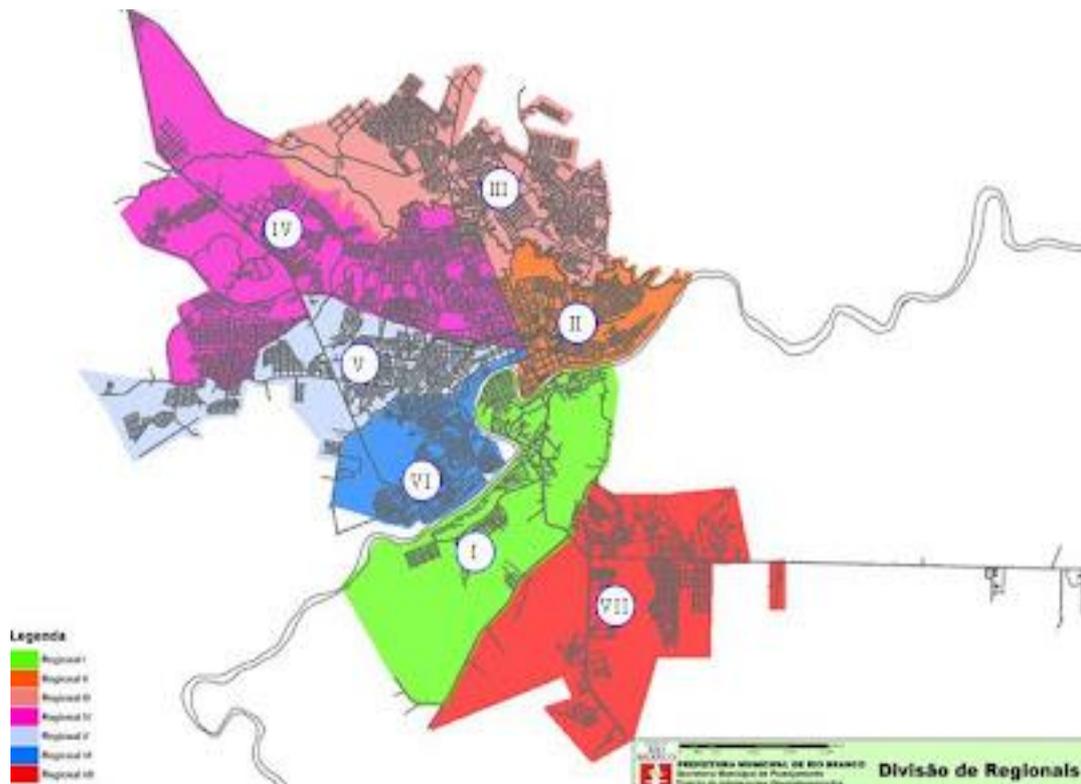
Além disso, é na cidade de Rio Branco que está localizada a sede dos órgãos públicos estaduais que produziram os documentos analisados neste trabalho, como a Secretaria de Estado de Educação (SEE/AC) e Assembleia legislativa do Estado do Acre (ALEAC), além dos sindicatos representativos da educação estadual: o Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Acre (SINTEAC) e o Sindicato dos Professores Licenciados do Acre (SINPROAC).

Cabe destacar que parte das políticas de accountability criadas nas reformas educacionais efetivadas pelo governo estadual foram replicadas na educação municipal de Rio Branco, como por exemplo, a eleição das equipes gestoras das escolas municipais nos mesmos moldes das estaduais, com processo de certificação obrigatório e critérios similares de responsabilização pelos resultados da gestão, lei de descentralização financeira também com os mesmos princípios da legislação estadual e uma forte parceria no estabelecimento de um regime de colaboração, notadamente após a posse de Raimundo Angelim (PT) à frente da Prefeitura de Rio Branco, em 2005, que funcionou como um princípio do sistema estadual de educação, que seria efetivado com a aprovação da Lei nº. 1.694, de 21 de dezembro de 2005.

A posse de Angelim na prefeitura da capital representou o início de um ciclo de 4 (quatro) mandatos da Frente Popular de Rio Branco, coligação política criada nos mesmos moldes da Frente Popular do Acre na gestão da capital do Acre e que adotaria a maior parte das políticas criadas na educação estadual no âmbito municipal.

Da mesma forma que o governo do estado havia feito em 1999, a gestão de Angelim (2005-2012) na Prefeitura de Rio Branco dividiu a cidade em 7 regionais administrativas, como pode ser observado na figura 1.

Figura 1 – Regionais Administrativas da Cidade de Rio Branco



Fonte: Prefeitura Municipal de Rio Branco

1.4.3 Coleta, tratamento e análise dos dados

A análise dos dados, coletados durante a realização desta pesquisa, foi realizada tomando como referência a técnica da análise de conteúdo e as categorias temáticas dela decorrentes construídas e agrupadas conforme emergem do material.

Para tanto, tomou-se como referência as análises de Laurence Bardin (2011) a qual a conceitua como

um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objectivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (Bardin, 2011, p. 38).

Ainda em Bardin (2011), tem-se uma complementação do conceito de análise do conteúdo, quando a autora afirma que essas técnicas:

pertencem, pois ao domínio da análise de conteúdo, todas as iniciativas que, a partir de um conjunto de técnicas parciais, mas complementares, consistam na explicitação e sistematização do conteúdo das mensagens e da expressão deste conteúdo, com o

contributo de índices passíveis ou não de quantificação, a partir de um conjunto de técnicas, que embora parciais, são complementares (Bardin, 2011, p. 42).

De acordo com Caregnato e Mutti (2006, p. 683), a análise de conteúdo se utiliza de dois métodos distintos:

- I. dedução frequencial – consiste em enumerar a ocorrência de um mesmo signo linguístico (palavra) que se repete com frequência, visando constatar “a pura existência de tal ou tal material linguístico”, não se preocupando com o “sentido contido no texto nem à diferença de sentido entre um texto e outro”, culminando em descrições numéricas e no tratamento estatístico; e
- II. análise categorial – tenta encontrar “uma série de significações que o codificador detecta por meio de indicadores que lhe estão ligados; [...] codificar ou caracterizar um segmento é colocá-lo em uma das classes de equivalências definidas, a partir de significações, [...] em função do julgamento do codificador [...] o que exige qualidades psicológicas complementares como a fineza, a sensibilidade, a flexibilidade, por parte do codificador para aprender o que importa.

Nesta tese, utilizamos o segundo tipo descrito como forma de análise do material coletado e partir deles construímos as categorias analíticas. Para Caregnato e Mutti (2006, p. 683), a análise de conteúdo se compõe de três grandes etapas: 1) a pré-análise; 2) exploração do material; e 3) tratamento do material e exploração, procedimento que foram seguidos na elaboração desta tese e que serão explicitados no capítulo de análises.

Este trabalho se divide em quatro partes: na introdução se faz uma abordagem acerca dos aspectos mais gerais que serão discutidos nesta tese; no primeiro capítulo, apresenta-se o contexto da influência, oportunidade em que discuto as reformas do Estado de maneira geral e do caso brasileiro, bem como as políticas educacionais efetivadas a partir desse contexto; no segundo capítulo, tem-se o contexto da produção, em que são discutidas as reformas e a política educacional no contexto acreano; enquanto no terceiro capítulo são analisados os achados da pesquisa; e por fim, nas considerações finais, são retomadas as questões que marcaram o estudo, evidenciando-se alguns dos seus achados e problematizando alguns dos sentidos emprestados à ideia de bonificação travestida em sinônimo de valorização.

2 A REFORMA DO ESTADO E SEUS IMPACTOS NO SETOR EDUCACIONAL

Neste capítulo, discute-se o contexto histórico da década de 1980, quando das reformas neoliberais implementadas na Inglaterra e nos Estados Unidos da América (EUA), nos governos de Margareth Thatcher e Ronald Reagan, respectivamente, as quais passaram a nortear as propostas de reformas que seriam realizadas em diferentes países nos seus sistemas educacionais, inclusive pelo Brasil, notadamente, a partir do início da década de 1990 e que tiveram seus desdobramentos na efetivação das políticas educacionais no Estado do Acre, no final desta década.

2.1 REFORMA DO APARELHO DE ESTADO: CONCEPÇÕES E ORIENTAÇÕES

Dentre as inúmeras medidas de orientação neoliberal que passaram a ser adotadas nesse período, a diminuição do papel do Estado foi uma das mais frequentes em todos os países que passaram a seguir esse receituário econômico. Para os defensores desse modelo, a sociedade tem sobre si um excesso de regulamentação exercida por parte do Estado, resultante de pressões oriundas das organizações de trabalhadores, que limitam a capacidade de reprodução do capital.

Nas palavras de Dardot e Laval (2016):

Os anos 1980 foram marcados, no Ocidente, pelo triunfo de uma política qualificada, ao mesmo tempo, de “conservadora” e “neoliberal”. Os nomes de Ronald Reagan e Margaret Thatcher simbolizam esse rompimento com o “welfarismo” da social-democracia e a implementação de novas políticas que supostamente poderiam superar a inflação galopante, a queda dos lucros e a desaceleração do crescimento (Dardot; Laval, 2016, p. 187).

O fio condutor do discurso neoliberal se sustentava no tripé: crescimento econômico, pleno emprego e redução das taxas inflacionárias, sendo que para o alcance desses objetivos seria incompatível a manutenção de um Estado interventor nos assuntos econômicos.

Dentro dessa configuração, a organização política do Estado se subordina à globalização e à financeirização do capitalismo, assim:

Em uma palavra, só há “grande virada” mediante a implantação geral de uma nova lógica normativa, capaz de incorporar e reorientar duradouramente políticas e comportamentos numa nova direção. Andrew Gamble resumiu esse novo rumo na frase: “Economia livre, Estado forte”. A expressão tem o mérito de destacar o fato de que não estamos lidando com uma simples retirada de cena do Estado, mas com um reenajamento político do Estado sobre novas bases, novos métodos e novos objetivos (Dardot; Laval, 2016, p. 188).

Neste sentido, os Estados passam a ter destacada a tarefa de atrair investimentos estrangeiros para assegurarem o funcionamento da dinâmica interna de suas economias. A concorrência entre as nações é amplificada para atrair capitais estrangeiros e tornam-se atrativos os ambientes que asseguram maior remuneração a esses investimentos. Para tanto, são adotadas “terapias de choque” que reduzem a capacidade de investimento estatal nas políticas de desenvolvimento econômico e social para a garantia da remuneração do capital especulativo.

Como consequência, têm-se uma elevação das desigualdades sociais e uma perda da autonomia dos estados na definição de políticas que assegurem sua soberania em detrimento do atendimento dos interesses dos grandes grupos econômicos e dos organismos internacionais.

Para Dardot e Laval (2016), as políticas neoliberais se impuseram como uma resposta aos problemas econômicos do final da década de 1970, como a crise do petróleo e a estagnação econômica de alguns dos países centrais do capitalismo, mas, principalmente, como uma contraposição às políticas do Estado de bem-estar social (Welfare State). Estas, segundo os principais expoentes desse novo liberalismo econômico, como Friedrich Hayek, Karl Popper, Milton Friedman e James Buchanan, eram responsáveis pelos excessivos gastos públicos que contribuíam para os elevados índices inflacionários, pela queda dos lucros e dificultavam o crescimento econômico, consequências de uma excessiva regulamentação da sociedade, devido “às múltiplas pressões de sindicatos, corporações egoístas e funcionários públicos.”

Nessa perspectiva de análise Dardot; Laval (2016) seguem demonstrando que:

A política conservadora e neoliberal pareceu, sobretudo, constituir uma resposta política à crise econômica e social do regime “fordista” de acumulação do capital. Esses governos conservadores questionaram profundamente a regulação keynesiana macroeconômica, a propriedade pública das empresas, o sistema fiscal progressivo, a proteção social, o enquadramento do setor privado por regulamentações estritas, especialmente em matéria de direito trabalhista e representação dos assalariados (Dardot; Laval, 2016, p. 187).

De tal maneira, as políticas receitadas pelos organismos internacionais defendem a derrubada de direitos sociais e trabalhistas, a redução de carga tributária e de regulamentações que protejam o trabalho, ampliando a concepção de livre concorrência e livre mercado com o mínimo poder de intervenção do Estado conforme indicam as análises de Dardot; Laval (2016).

Como resultado, grande parte dos países que orbitavam ao redor da influência norte-americana, os quais dependiam de empréstimos e financiamentos de organismos internacionais, por exemplo, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, para assegurar a reestruturação de suas economias, tiveram que se adaptar às diretrizes dessa nova orientação

econômica, denominada por John Williamson de “Consenso de Washington”, que se tornou praticamente uma imposição para garantir a liberação dos créditos pretendidos.

Para Freitas (2018, p. 22-24), esse novo liberalismo não era apenas econômico, mas também tinha um viés ideológico, pois, na medida em que buscava “defender a apropriação privada e sua acumulação contínua”, intencionava, com o fim dos direitos sociais, “implementar um conjunto de reformas que desestruturam a luta dos trabalhadores e colocam novos marcos de precarização da força de trabalho”. Esse “novo liberalismo” “desenvolve um imaginário social legitimador de um individualismo violento (mascarado de empreendedorismo) que lança a juventude em um vácuo social, no qual conta apenas o presente, a luta pela sua própria sobrevivência”. Em outras palavras, a obriga a aceitar as imposições do mercado (CF. Freitas, 2018).

Ao discutirem o papel e a inserção do neoliberalismo em todos os campos das sociedades, Dardot e Laval (2016) defendem a necessidade de compreender sua abrangência, pois segundo indicam,

Continuar a acreditar que o neoliberalismo não passa de uma “ideologia”, uma “crença”, um “estado de espírito” que os fatos objetivos, devidamente observados, bastariam para dissolver, como o sol dissipa a névoa matinal, é travar o combate errado e condenar-se à impotência. O neoliberalismo é um sistema de normas que hoje estão profundamente inscritas nas práticas governamentais, nas políticas institucionais, nos estilos gerenciais (Dardot; Laval, 2016, p. 28).

Os autores destacam que o receituário dos organismos internacionais adotado pelos diferentes governos parte do pressuposto que o investimento estatal no provimento de direitos resultava na ampliação das desigualdades e dos problemas sociais, pois obstruíam o desenvolvimento individual. Nesta perspectiva, o Estado deveria reduzir os investimentos em ações de proteção social e distribuição de renda para desenvolver políticas que incentivassem a competição e o desenvolvimento individual como forma de promover o crescimento econômico.

É importante, sob esse aspecto, não confundir a ideologia triunfante da nova direita e a racionalidade governamental que a sustenta. A grande ofensiva ideológica contra a intervenção do Estado não precedeu apenas as reorientações práticas, ela as acompanhou. E o mais importante na virada neoliberal não foi tanto a “retirada do Estado”, mas a modificação de suas modalidades de intervenção em nome da “racionalização” e da “modernização” das empresas e da administração pública (Dardot; Laval, 2016, p. 224).

Destaca-se que tais ideias foram amplamente disseminadas para o conjunto da população por meio da difusão de notícias, análises de “especialistas engajados” e plataformas políticas que acabaram por naturalizar essa nova racionalidade de forma que políticas nocivas

aos interesses dos cidadãos, especialmente daqueles que necessitam de uma maior intervenção por parte do Estado, passassem a ser mais palatáveis, assimiláveis e passíveis de implementação sem maiores resistências.

Reestruturar o Estado na sua dimensão econômica e fiscal, passou a ser um objetivo a perseguido pelos defensores do neoliberalismo que percebiam o dispêndio com políticas e mecanismos de proteção social como obstáculos ao desenvolvimento da competitividade das empresas, dos indivíduos e do país. Reconstruir a burocracia estatal, tida como ineficiente e paquidérmica, passou a ser tarefa prioritária na reorganização desse novo Estado.

Para Lima e Gandin (2012), o culto da excelência embasa a lógica empresarial a ser adotada na gestão pública. Os autores destacam o documento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), de título *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, que serve como pilar para as discussões e reformas adotadas pelos Estados ao longo da década, com foco nos resultados, eficiência e eficácia nos serviços, qualidade da oferta, descentralização da prestação de serviços, avaliação dos usuários sobre a forma e os resultados da prestação dos serviços, criação de ambientes competitivos entre as instituições públicas e privadas inserindo a produtividade como critério de avaliação.

Perante essas transformações, a natureza do Estado é modificada: este passa de provedor a gestor. O Estado não sofre simplesmente uma desregulação: ele é re regulado (BALL, 2001), ou seja, o Estado continua tendo controle sobre as políticas, mas o tipo de controle é modificado. O Estado, nessa perspectiva, passa a administrar os recursos e as políticas. O próprio poder do Estado sofre modificações (Lima; Gandin, 2012, p. 74-75).

É necessário salientar, também, que essa nova inserção do neoliberalismo na gestão pública, em diferentes países, não foi exclusividade de governos conservadores, haja vista sua aceitação e adoção por governantes identificados no campo político mais à esquerda, que, assimilando seu discurso de moderno, passaram a organizar o setor público sob essa lógica de funcionamento.

Nada ilustra melhor a virada neoliberal da esquerda do que a mudança de significado da política social, rompendo com toda a tradição social-democrata que tinha como linha diretriz um modo de partilha de bens sociais indispensáveis à plena cidadania (Dardot; Laval, 2016, p. 226).

Esse novo gerencialismo, que politicamente se baseava numa crítica ao Estado de Bem-Estar Social e ao papel do Estado como indutor das políticas, passou a ser introduzido na gestão pública incorporando nela muitos dos preceitos da gestão privada, merecendo destaque os programas de qualidade total e as parcerias com o setor privado.

O discurso da responsabilidade fiscal e da eficiência na gestão pública é incorporado nas gestões dos governos com orientação política de esquerda, como sendo algo imutável que acaba por condicionar a formulação e a implementação das políticas econômicas e sociais. Assim, princípios da gestão das empresas privadas são incorporados na gestão pública de forma acrítica, tendo o controle dos gastos públicos, especialmente nas políticas sociais como um mantra, mesmo que isto leve a deterioração dos serviços e da promoção dos direitos.

Nessa perspectiva são pertinentes as análises de Dardot e Laval (2016) quando assinalam que:

Apresentando essa reforma como uma operação cirúrgica, ideologicamente neutra, benéfica a todos, a nova direita recebeu apoio muito além do campo conservador e impregnou-se largamente nas representações da esquerda moderna, que, exagerando a “modernidade” da qual desejava ser a legítima encarnação, quis mostrar que o neoliberalismo de esquerda não era menos “audacioso” que o de direita. O aspecto “técnico” e “tático” da nova gestão pública permitiu ocultar o fato de que o essencial era introduzir as disciplinas e as categorias do setor privado, intensificar o controle político em todo o setor público, reduzir tanto quanto possível o orçamento, suprimir o maior número possível de agentes públicos, reduzir a autonomia profissional de algumas profissões (médicos, professores, psicólogos etc.) e enfraquecer os sindicatos do setor público – em resumo, fazer na prática a reestruturação neoliberal do Estado (Dardot; Laval, 2016, p. 284).

Dessa forma, tem-se um processo de adesão às ideias de organização do Estado por governos dos mais diferentes matizes ideológicos, fazendo com que pressupostos como racionalidade administrativa, responsabilidade fiscal, gestão de resultados, avaliação de desempenho passassem a ser naturalizados e incorporados na gestão pública.

2.2 A REFORMA DO ESTADO NO BRASIL E SEUS IMPACTOS NA EDUCAÇÃO

No Brasil, Martins (2016) defende que o auge das reformas neoliberais nas políticas públicas e das mudanças no papel do Estado brasileiro se deram na gestão do então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o qual, aproveitando-se da estabilização econômica trazida pelo Plano Real, deu início a um plano de reformas estruturais orientadas para o mercado, rompendo com o modelo até então vigente e estabelecendo uma nova estratégia de desenvolvimento para o país com pretensões de incidir sobre o novo perfil econômico agora baseado na exportação de *commodities*.

Assim, o país assumiu uma perspectiva de ser fornecedor de matérias-primas para as economias industriais, o que resultou no desmonte da indústria nacional, ampliou sua dependência frente às grandes corporações financeiras, minimizando as propostas e políticas que tinham o Estado como indutor do processo de desenvolvimento nacional.

Perspectiva similar pode ser observada em Machado (2013), quando discute a importância que as reformas do Estado passaram a ter a partir da gestão Fernando Henrique Cardoso (1995-2002):

A reforma do Estado entrou novamente na agenda nacional brasileira com força e importância após a eleição de Fernando Henrique Cardoso, em 1995. Para organizá-la o presidente convidou o Prof. Luiz Carlos Bresser Pereira, que presidiu o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE, criado exclusivamente para esta finalidade. Diferentemente das propostas superficiais de reforma do Estado brasileiro no governo Collor a reforma no governo FHC é, indubitavelmente, mais ampla e mais profunda. Nas palavras de Bresser Pereira (1998:23) “é antes uma reforma institucional do que uma reforma de gestão” (Machado, 2013, p. 43).

Deve-se considerar que o processo de produção da reforma do Estado no governo FHC, ocorre em um período de intensas mudanças no campo internacional e nacional, pois a configuração das relações internacionais surgida após a queda do Muro de Berlim e o fim da então União Soviética, a expansão da globalização e a financeirização das relações comerciais, criou um contexto favorável para que o capital internacional passasse a ser a força motriz na orientação e formulação das políticas econômicas e sociais, sobretudo nos países de economia periférica.

Na realidade nacional, à época, vivia-se o contexto de implementação da recém-promulgada Constituição Federal de 1988 que, dentre outras questões, ressaltava o caráter do Estado como provedor de direitos e cidadania, ideia essa que se chocava com a concepção de uma atuação estatal menos intervencionista.

Essa concepção de Estado exigia um forte comprometimento do orçamento público em políticas sociais, que na visão dos defensores do ideário neoliberal, se constituía em um empecilho ao processo de desenvolvimento dos indivíduos e da sociedade, uma das razões para o déficit fiscal que resultava no processo inflacionário.

Neste sentido, o sucesso do Plano Real que reduziu a inflação e permitiu uma maior racionalidade nas relações econômicas desenvolvidas no país, deu respaldo político para que o governo adotasse as medidas que possibilitaram a redução de direitos, a privatização de empresas estatais e a adoção dos princípios empresariais na gestão pública.

Uma das justificativas mais utilizadas para defender a adoção desse modelo de gestão em meados dos anos de 1990 encarregava-se de afirmar que:

a maioria de nossos desafios, as disparidades, a falta de investimento e de infraestrutura nos setores públicos não eram problemas estruturais, mas que existiam por conta de uma má gestão. Desde então, era quase unanimidade defender tal discurso, tanto entre as forças progressistas democráticas como, por óbvio, entre as liberais e ultraliberais. Vivenciavam-se, então, reformas nos modelos de gestão na

perspectiva gerencial em muitas organizações brasileiras, em especial as da educação e as da saúde (Marques; Cabral, Maranhão, 2020, p. 91).

Dourado (2020), a partir da análise apresentada por Dardot e Laval (2016), defende que o neoliberalismo e as reformas do Estado inspiradas na sua lógica são muito mais abrangentes que outras reformas, pois esse modelo criou um sistema de normas que se incorporou “nas práticas governamentais, nas políticas institucionais, nos estilos gerenciais”.

Para o autor, as referidas reformas foram:

fortemente marcadas por alterações no mundo do trabalho, pela fragmentação e precarização das condições de trabalho, com fortes impactos no redirecionamento do papel do Estado e de suas políticas, sobretudo das políticas públicas ou sociais. Indispensável destacar, contudo, que as condições objetivas em que se efetivam tais reformas têm ressonância direta com o estágio de efetivação de direitos e de políticas sociais, com o grau de mobilização dos trabalhadores, com a distribuição de renda, enfim, com as condições objetivas materiais e culturais disseminadas ou não, bem como influencia a relação direta com a dimensão política da ação estatal frente às demandas e às tendências transnacionais do capital (Dourado, 2020, p. 17).

A adoção da lógica gerencial na gestão pública transformou a provisão de direitos, papel do Estado, em oferta de serviços, modificando a relação cidadão-Estado para cliente-prestador de serviços, exigindo, assim, um novo perfil de serviço público que otimizasse os recursos financeiros investidos nas políticas públicas mesmo que isso resultasse na precarização e redução da oferta de direitos.

Nessa perspectiva, o processo de formulação e efetivação das políticas públicas, especificamente no objeto desta tese, a educação, seguiram este receituário de redução de investimentos e a adoção de estratégias de gerenciamento na lógica empresarial que precariza o acesso e a qualidade da provisão de direitos. Sobre esta questão buscamos aprofundar a discussão trazendo elementos que demonstram como essa lógica passou a nortear a formulação das políticas para o setor educacional.

As transformações que vêm ocorrendo no papel do Estado e as implicações dela decorrentes no campo da educação, precisam ser compreendidas como integrantes de:

[...] uma agenda global transnacional, cuja proposição é cada vez mais homogeneizadora e, paradoxalmente, plural e combinada. Essa agenda é demarcada pelo *ethos* capitalista por meio de dinâmicas da sociedade que se inter cruzam, envolvendo políticas de ajuste fiscal, privatização, minimização do papel do Estado no tocante às políticas públicas, novas formas de governança e gestão, tendo por eixo o estado avaliador, o quase mercado e, de maneira mais complexa, permeado por um intenso e desigual processo de financeirização em todas as arenas, inclusive na educação (Dourado, 2019, p. 2).

A adoção das características desse “novo” neoliberalismo no campo da educação trouxe mudanças significativas na forma como as políticas públicas passaram a ser construídas para esse setor no Brasil, com o Estado passando da condição de provedor para o *status* de gerente de políticas, inserindo elementos como a lógica de quase-mercado nas instituições públicas, envolvendo uma combinação entre responsabilidade social e regulação governamental, notadamente, no caso da educação, pelas avaliações (Lima; Gandin, 2012).

Assim, o Estado passa a adotar políticas de avaliação da qualidade do ensino na perspectiva de um marcador empresarial para a qualidade, que pressupõe a diferenciação entre escolas e sistemas de ensino, que conseguem obter resultados estipulados por instituições externas, revelando uma das facetas do quase-mercado. É importante observar que havia toda uma argumentação que incluía a escolha de determinadas palavras por parte organismos internacionais em seus documentos oficiais para legitimar o modelo proposto por estas reformas.

É o que Shiroma; Campos e Garcia (2005) denominam de hegemonia discursiva.

No início dos anos de 1990, predominaram os argumentos em prol da qualidade, competitividade, produtividade, eficiência e eficácia; ao final da década percebe-se uma guinada do viés explicitamente economicista para uma face mais humanitária na política educacional, sugerida pela crescente ênfase nos conceitos de justiça, equidade, coesão social, inclusão, empowerment, oportunidade e segurança (WORLD BANK, 2000 (Shiroma; Campos; Garcia, 2005, p. 428).

Estas autoras destacam, ainda, a importância que algumas palavras e expressões teriam na construção dessa hegemonia discursiva para os organismos internacionais:

Palavras importam, fazem diferença, era o alerta feito por um importante relatório, elaborado, em 1995, pela Comissão on Wealth Creation and Social Cohesion da União Européia presidida por Dahrendorf (1995). Dedicou um capítulo inteiro ao tratamento do “vocabulário para mudança”. Iniciava dizendo: words matter. Esse relatório propôs que rompêssemos a prisão do vocabulário que ignora importantes elementos do “bem-estar” e, para fazê-lo, sugeriu o uso de alguns termos especialmente importantes, como: riqueza (wealth), desenvolvimento sustentável, inclusão, flexibilidade, segurança e liberdade, comprometimento, beneficiários (stakeholders), cidadania, domínio público, redes de cooperação e voluntarismo (Shiroma; Campos; Garcia, 2005, p 428).

Para as autoras, a hegemonia discursiva construída pelos documentos oficiais, utilizados na elaboração e justificação das reformas defendidas, representa uma estratégia dos organismos internacionais no sentido de popularizar as palavras e expressões adotadas, além de servir como “uma estratégia de legitimação eficaz na medida em que consegue ‘colonizar’ o discurso, o pensamento educacional e se espalhar no cotidiano como demanda imprescindível da “modernidade” (Shiroma; Campos; Garcia, 2005, p 428).

Esse mesmo entendimento é encontrado em Schneider (2019), quando esta autora defende que:

a vulgarização do vocabulário da reforma é, pois, uma das estratégias engendradas por produtores da política educacional brasileira tendo em vista facilitar a construção de uma hegemonia discursiva em torno das inovações tidas como necessárias ao novo contexto educacional (Schneider, 2019, p. 481).

De acordo com a pesquisadora, houve uma adaptação do discurso para a nova realidade do sistema educacional, notadamente para destacar o abrandamento de algumas características que receberam críticas quando da implementação das reformas uma década atrás.

No início dos anos de 1990, predominaram os argumentos em prol da qualidade, competitividade, produtividade, eficiência e eficácia; ao final da década percebe-se uma guinada do viés explicitamente economicista para uma face mais humanitária na política educacional, sugerida pela crescente ênfase nos conceitos de justiça, equidade, coesão social, inclusão, *empowerment*, oportunidade e segurança (Schneider, 2019, p. 480- 481).

As reformas educacionais adotadas no Brasil, a partir dos governos de FHC e do Partido dos Trabalhadores (PT), passaram a incorporar conceitos e expressões presentes no receituário dos organismos internacionais. Projetos-piloto de organização, planejamento e avaliação de políticas educacionais foram disseminados de forma verticalizada nos diferentes entes federativos. A rotina das escolas e dos sistemas públicos de ensino ganharam novos conceitos orientadores para sua prática, com destaque para o processo de responsabilização de escolas e professores sobre os resultados de aprendizagem.

Brooke (2006) assevera, ainda, que:

Sem subestimar a diversidade ou a dinâmica própria de evolução da política educacional de cada país, há evidência de que a responsabilização vem se disseminando como alternativa de política educacional na Europa e na América Latina. Nossa hipótese é que existe uma migração de políticas educacionais de um país para outro pela atuação difusora das agências internacionais e pela circulação cada vez mais livre de informações – que justificaria a adoção da política da responsabilização pelas autoridades educacionais brasileiras (Brooke, 2006, p. 380).

Perspectiva de análise análoga pode ser extraída das percepções de Nardi (2014, p. 284), quando acentua que essa política de avaliação em larga escala e de responsabilização, que vem sendo implementada no Brasil, está “em sintonia com as tendências internacionais, que projetam a avaliação em larga escala como recurso para o alcance de determinado padrão de qualidade educacional”.

Nessa mesma direção, encontra-se argumento semelhante em Martins (2016), ao analisar o papel que grupos privados e organizações públicas não estatais passaram a exercer na educação brasileira a partir da década de 1990:

As reformas que iniciaram na década de 1990, ocorridas sob a lógica da “modernização”, [...] reforçam a subordinação da educação ao projeto de desenvolvimento, às mudanças econômicas e à concorrência internacional. No caso brasileiro, a partir do processo de reforma do Estado, ocorrido em 1995, as políticas públicas passaram a apresentar uma nova dinâmica [...] chamada “administração gerencial”, (quando) passam a ser definidas por um núcleo estratégico situado no Executivo central (Neves, 2004, p. 3), e, ao mesmo tempo, segmentos da sociedade civil começam a atuar de forma distinta frente à questão social: estes se mobilizam para pressionar os governos, propõem diretrizes políticas e, cada vez mais, estabelecem parcerias na execução de políticas sociais que posteriormente serão avaliadas no âmbito estatal (Martins, 2016, p. 11).

Ainda de acordo com essa autora, a nova perspectiva de Estado passa a permitir “sofisticadas formas de intervenção privada” no “âmbito das políticas educacionais”, o que possibilita o crescimento do gerencialismo pelas consultorias nacionais e internacionais que proliferaram nesse período, com um receituário característico da gestão privada, que, mesclando termos técnico-científicos, influenciaram do Ministério da Educação (MEC) às unidades escolares (Martins, 2016).

Adrião e Domiciano (2018) defendem que durante a gestão do Partido dos Trabalhadores (PT), a lógica de governança na área educacional defendida pelos organismos internacionais foi mantida, de acordo com as orientações neoliberais ou de caráter gerencial:

o Partido dos Trabalhadores (PT), ao assumir os mandatos presidenciais no período de 2003 a 2010, aproximou-se da concepção de governança pública, sugerida por distintos organismos internacionais como alternativa às orientações neoliberais (KISSLER; HEIDEMANN, 2006) ou de cunho gerencial. A lógica da governança pública assimila o setor privado (lucrativo e não lucrativo) como agente e parceiro na elaboração das políticas públicas, dado o pressuposto de que a ação estatal ou governamental é insuficiente e, por vezes, refratária para apreciar e atender as demandas sociais (Adrião; Domiciano, 2018, p. 2).

Embora possa parecer que essas políticas tenham as mesmas características, Adrião e Domiciano (2018) concordam que existem diferenças marcantes entre elas, pois enquanto as orientações neoliberais defendem a privatização do setor educacional, a lógica da governança se faz presente por inúmeras fundações e organizações privadas sem fins lucrativos que oferecem apoio técnico às esferas governamentais.

Como forma de demonstrar a importância dessa lógica de governança na área educacional, é necessário destacar que, na gestão de Fernando Haddad, Ministro da Educação (MEC), no período de 2005 a 2011, e principal responsável pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), medida de maior impacto da gestão petista na área educacional, tenha participado do Compromisso Todos Pela Educação (TPE). Tal movimento foi formado por empresários de diversos setores, políticos, empresas educacionais, institutos e fundações privadas, o qual, inclusive, originou o nome adotado no principal decreto de criação do PDE –

6.094/2007, “Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação” (Martins, 2016; Adrião *et. al.*, 2022).

Em trabalho que analisa o papel exercido pela Fundação Lemann na formulação e implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), em dezembro de 2017, Tarlau e Moeller (2020) demonstram como “atores corporativos e privados negociam aberturas e alianças políticas que permitem novas afirmações de poder e influência, em geral por meio de discursos sobre educação de qualidade para todos, mas com perspectivas de raça, gênero e classe” (Tarlau; Moeller, 2020, p. 555).

Destacando o papel exercido pela Fundação Lemann, que é uma das patrocinadoras do Compromisso Todos Pela Educação (TPE), mas que, agindo individualmente, era a maior incentivadora do movimento que culminou com a aprovação da BNCC, as autoras demonstram a influência que esses movimentos exercem junto ao MEC, em um processo ao qual denominam de “*consenso por filantropia*”, que se pode definir como um

processo [...] de elaboração e aprovação de uma política pública resultou da prática do *consenso por filantropia*, quando recursos materiais, produção de conhecimento, poder da mídia e redes formais e informais são usados por fundações privadas para obter um consenso entre múltiplos atores sociais e institucionais em apoio a uma determinada política pública, a despeito de tensões significativas, transformando a política pública em questão numa iniciativa amplamente aceita. Baseado nas teorias de Antonio Gramsci (1971b) sobre relações Estado-sociedade civil, o conceito de consenso por filantropia demonstra como fundações filantrópicas tornaram-se atores contemporâneos importantes no estabelecimento de novos blocos hegemônicos na educação, em diferentes geografias (Tarlau; Moeller, 2020, p. 554).

Tarlau e Moeller (2020) demonstram que a interligação existente entre a redução dos investimentos públicos no campo educacional e a ampliação da participação de atores privados e corporativos nesse campo são estratégias constituintes de uma concepção que defende a educação sob a lógica do mercado e precisam ser compreendidas

no contexto da redução do investimento do Estado na educação pública (e como consequência disso) e dos ataques ideológicos à educação pública em diferentes contextos globais. Como resultado, a educação tornou-se um espaço para expandir a lógica de mercado e aumentar os lucros corporativos. A proliferação desse fenômeno por todo o mundo tem sido descrita como um movimento global pela reforma da educação ou GERM¹ (Sahlberg, 2012, 2016, cit. por Tarlau; Moeller, 2020, p. 555).

As autoras descrevem, ainda, os dois tipos mais comuns sob os quais essas estratégias são efetivadas, ao mesmo tempo em que buscam, com isso, “impor um estilo corporativo às

¹ Do inglês *Global Education Reform Movement*.

políticas educacionais e à gestão institucional”, em um típico modelo de educação que tem o mercado como foco:

A filantropia estratégica permite que as corporações ou indivíduos privados foquem suas atividades filantrópicas em questões específicas que beneficiarão seus negócios, enquanto a filantropia de risco aplica os princípios do investimento privado para transformar setores que tradicionalmente não visam ao lucro, como a educação. Essas duas estratégias caminham em paralelo. Elas envolvem tanto as contribuições financeiras diretas a escolas, distritos, governos e organizações não governamentais (ONGs), quanto pressões por reformas específicas de política pública educacional (Tarlau; Moeller, 2020, p. 556).

Para Freitas (2018, p. 31-37), o “neoliberalismo olha para a educação a partir de sua concepção de sociedade baseada no mercado [...] depurando a ineficiência através da concorrência”, e que “a fronteira da eficiência do sistema educacional seria atingida quando a atividade educacional estivesse sob controle empresarial concorrendo em um livre mercado, sem intervenção do Estado”.

Em outras palavras, a autorregulação do mercado gera a concorrência que fará com que apenas as escolas que apresentarem os resultados esperados permaneçam nesse mercado educacional. Isso pode contribuir para que a “educação (seja) isolada de seus vínculos sociais e (passe) a ser vista como uma questão puramente de gestão”, conforme analisa Freitas (2018, p. 37).

De acordo com Freitas (2018), pode-se identificar três posições que são bastante características desse movimento de reforma das políticas educacionais:

Uma, vinda da tradição estadunidense, o denomina de “reforma empresarial” (Ravitch, 2011). A outra é uma formulação que procura ressaltar sua amplitude internacional, chamando-a de Movimento Global de Reforma Educacional (Sahlberg, 2011). Há ainda uma terceira denominação advinda do campo da gestão, que chama este movimento de “nova gestão pública” (Ball & Youdell, 2007; Verger & Normand, 2015) (Freitas, 2018, p. 35).

A descrição das principais características de cada uma das posições sobre o movimento de reformas educacionais desencadeados nos diferentes países, conforme definição de Freitas (2018), pode ser observada no quadro abaixo:

QUADRO 2 – CARACTERÍSTICAS DOS PRINCIPAIS MOVIMENTOS DE REFORMA EDUCACIONAL

Tipo	Defensores	Características
Movimento Global da Reforma Educacional (Global Educational Reform Movement – GERM)	<p>Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)</p> <p>Banco Mundial</p> <p>Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)</p>	<p>a) Padronização da/na educação;</p> <p>b) Ênfase no ensino de “conhecimentos e habilidades básicas dos alunos em Leitura, Matemática e Ciências Naturais, tomados como principais alvos e índices de reformas educacionais”;</p> <p>c) Ensino voltado para “resultados predeterminados, ou seja, para a busca de formas seguras e de baixo risco para atingir as metas de aprendizagem”, o que afeta a criatividade das crianças e a autonomia dos professores;</p> <p>d) “Transferência de inovação do mundo empresarial para o mundo educacional como principal fonte de mudança”;</p> <p>e) “Políticas de responsabilização baseada em testes” que envolvem “processos de credenciamento, promoção, inspeção e, ainda, recompensa ou punição de escolas e professores”;</p> <p>f) Um “maior controle da escola com uma ideologia baseada no livre mercado” que expandiu a escolha da escola pelos pais e a terceirização.</p>
Reforma empresarial (Corporate reform)	Neoliberais	<p>a) Estado impede a qualidade social e deve ser reduzido ao mínimo, sem interferir no mercado;</p> <p>b) Eficiência do sistema educacional só é possível sob controle empresarial, com concorrência entre escolas, sem intervenção do Estado;</p> <p>c) Qualidade é uma mercadoria que pode ser comprada pelos pais, por <i>vouchers</i>;</p> <p>d) Não deve haver sistema público de educação;</p> <p>e) As empresas são provedoras da educação e operam segundo a lógica empresarial;</p> <p>f) Financiado por grandes fundações, fundos de Wall Street, empreendedores e Departamento de Educação dos EUA.</p>
Nova Gestão Pública (New Public Management)	Reformistas do Estado Social-democratas Terceira via	<p>a) Defendem uma reforma do Estado;</p> <p>b) Supõe repensar as funções governamentais da gestão dos serviços;</p> <p>c) Possuem alianças mais amplas com acadêmicos, grandes empresários, fundações, políticos, governos, institutos, centros, organizações sociais, indústria educacional e mídia;</p> <p>d) Defendem reformas educacionais para garantir as competências e habilidades básicas para a nova realidade econômica e de sua visão de mundo;</p> <p>e) Substituir o conceito de educação enquanto direito social substituindo-o por serviço.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Freitas (2018).

Freitas (2018) assinala que a expressão “reforma empresarial da educação” é a mais adequada para a realidade vista no atual processo de reformas que vêm sendo implementadas, pois “caracteriza o modelo empresarial que se quer para a escola (e para todos os direitos sociais) e define a autoria, financiamento e intencionalidade da proposta de forma mais direta: destruir o sistema público de educação e não o dotar de uma nova gestão pública”.

Para o autor, chamar a reforma de “nova gestão pública” remete às formas de gestão e, ao mesmo tempo, permite a ocultação dos reais promotores da “reforma”: empresários compromissados com a agenda neoliberal do livre mercado e seus aliados”, quando, na realidade, trata-se de um processo em que “o poder público vai sendo asfixiado enquanto que a iniciativa privada se desenvolve utilizando o dinheiro público que deveria ser aplicado na expansão da educação pública”. Esse movimento, na verdade, nada mais é do que um primeiro passo rumo à privatização do sistema público de educação.

Segundo Freitas (2018), a forma como essa reforma empresarial da educação tem funcionado permite identificar, de maneira bastante clara, seus procedimentos adaptados da teoria organizacional:

Padronização através das bases nacionais curriculares (etapas 1 e 3), testes censitários (etapas 2 e 4) e responsabilização verticalizada (etapa 5). A lógica esperada é que, definindo o que se deve ensinar, a escola saberá o que ensinar, os testes verificarão se ela ensinou ou não, e a responsabilização premiará quem ensinou e punirá quem não ensinou (Freitas, 2018, p. 78).

Como consequência desse processo, teve início uma série de medidas que, ao invés de propiciarem as condições necessárias para que o sistema educacional pudesse melhorar a qualidade, terminaram por fortalecer seus mecanismos de responsabilização. Diante dessas circunstâncias, as redes que não conseguiram obter bons resultados nas avaliações externas e não cumpriram as metas estabelecidas pelo sistema passaram a ser pressionadas pela opinião pública e acabaram por buscar soluções com clara inspiração no setor privado.

Um exemplo disso foi o grande número de empresas de consultoria e de assessoria que passaram a atuar no Brasil, a partir da década de 1990, junto às secretarias estaduais e municipais de educação e nas próprias escolas, estas embevecidas com a adoção de um modelo de gestão educacional que prometia a constituição de melhores padrões de qualidade.

Pode-se afirmar que a lógica estabelecida por esse movimento de reformas empresariais não considera as diferentes manifestações culturais, adotando somente aquelas originadas pelo que se convencionou chamar de padrão oficial. Esse cenário propiciou o que Freitas (2018, p.81) denominou de “engenharia de alinhamento (bases/ensino/avaliação/responsabilização), eliminando a diversidade e deixando pouco espaço para a escola [...] criar, sendo sufocado por assessorias, testes, plataformas de ensino *online* e manuais [...] padronizados”.

Tem-se, por decorrência disso, o fato de ter sido estruturado todo um encadeamento de responsabilidades na carreira de professor, inserindo-o na lógica do mercado, com o pagamento de salários de acordo com os resultados, o fim da estabilidade no emprego e o pagamento de bônus pelo cumprimento de metas.

2.3 A NOVA GESTÃO PÚBLICA E A *ACCOUNTABILITY*

Como instrumento para análise dos resultados da pesquisa, trabalhamos nesta tese com os conceitos de Nova Gestão Pública e do Movimento Global de Reforma da Educação (GERM), por entender que eles, após serem disseminados pelos organismos internacionais, passaram a ser adotados por diferentes instancias e níveis de governos (federal, estaduais e municipais) como elementos balizadores para formulação, implantação e avaliação das políticas educacionais desenvolvidas no país.

Em seu trabalho, “*A nova razão do mundo*”, Dardot e Laval (2016) utilizam a expressão Nova Gestão Pública (NGP) para definir a reorganização da gestão pública, utilizando os princípios e métodos da iniciativa privada. Para os autores, esse movimento de reformas mostra-se bastante flexível, pois tem se adaptado às condições específicas dos países que passam a funcionar sob essa lógica.

No entanto, cabe destacar que uma das características que esse modelo adota afeta diretamente os servidores públicos, quando “provoca uma mutação profunda dos antigos sistemas de classificação e remuneração, em proveito de avaliações baseadas no desempenho individual e nos incentivos financeiros personalizados”. Assim, submete esses servidores a um rígido sistema de controle e ao cumprimento de metas, além da introdução de regras até então não previstas no setor público.

Dardot e Laval (2016) afirmam que:

Esse “paradigma global” da reinvenção do governo apresentou várias faces, conforme o país, o governo ou o intérprete, os quais ressaltam ora a importação do modelo da empresa, ora a necessária participação democrática da população nas decisões – isso quando não misturam as duas coisas. Mas a principal tendência nos países desenvolvidos consistiu em impor um novo modo de racionalização às administrações públicas que obedece às lógicas empresariais. Concorrência, *downsizing*, *outsourcing* [terceirização], auditoria, regulação por agências especializadas, individualização das remunerações, flexibilização do pessoal, descentralização dos centros de lucro, indicadores de desempenho e *benchmarking* são todos instrumentos que administradores zelosos e decisores políticos em busca de legitimidade importam e difundem no setor público em nome da adaptação do Estado à “realidade do mercado e da globalização” (Dardot; Laval, 2016, p. 293-4).

Em obra na qual discute as formas que o sistema neoliberal utiliza para destruir o modelo educacional público e substituí-lo por um que adote seu receituário clássico, Laval (2019) destaca que:

As reformas impostas à educação serão cada vez mais guiadas pela preocupação com a competição econômica entre os sistemas sociais e educativos e pela adequação às condições sociais e subjetivas da mobilização econômica geral. O objetivo das “reformas orientadas para a competitividade” (...) é, portanto, melhorar a produtividade econômica ao melhorar a “qualidade do trabalho”. A padronização de objetivos e controles, a descentralização, a mutação da “gestão educacional” e a formação de professores são reformas “focadas na produtividade” (Laval, 2019, p. 37).

Essa visão da Nova Gestão Pública como um modelo gerencial que adota mecanismos mais sofisticados de controle do setor público, em um movimento de padronização e regulação do trabalho na lógica do setor privado, é denominada, por Dardot e Laval (2016), de “racionalização burocrática”.

Laval (2019, p. 19) defende que esse modelo de reformas educacionais “que levam à descentralização, à padronização de métodos e conteúdos, à nova ‘gestão’ das escolas e à profissionalização dos docentes” ocasiona que o sistema educacional passe a produzir capital humano. Em outras palavras, “a inteligência valorizada pela educação”, em detrimento ao “valor profissional [...], valor social, cultural e político do saber” que antes produzia. “É orientada, pelas reformas [...] para os propósitos da competitividade prevaletentes na economia globalizada”.

Para Laval (2019):

Essa mutação da escola não é fruto de uma espécie de complô, mas de uma construção muito eficaz, na medida em que não é possível identificar facilmente uma ou várias instâncias responsáveis por ela, o processo é difuso, tem múltiplas plataformas nacionais e internacionais cuja ligação não é clara à primeira vista, utiliza em geral vias técnicas e se apresenta com frequência com as melhores intenções “éticas”. As organizações internacionais (Organização Mundial do Comércio – OMC, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional – FMI, Comissão Europeia) contribuem para essa construção, transformando “constatações”, “avaliações”, e “comparações” em oportunidades para produzir um discurso global que tira sua força justamente de sua dimensão planetária (Laval, 2019, p. 19).

Segundo Freitas (2012), as políticas educacionais cujo foco são as avaliações externas e os resultados medidos por meio de testes padronizados têm inspiração nos chamados reformadores educacionais americanos, os quais, alegando um caos no sistema escolar norte-americano e sua consequente perda de competitividade no cenário internacional, vêm implementando esse modelo nos Estados Unidos da América (EUA) desde o início da década

de 1990. Ainda de acordo com esse autor, a implementação dessas novas políticas na educação trouxe, para o cotidiano das escolas públicas brasileiras, expressões como responsabilização, meritocracia e privatização.

Argumento de natureza análoga é também defendido por Lagares e Nardi (2020), quando asseveram que:

No Brasil, especificamente a partir dos anos 1990, entraram em cena medidas de *accountability* na educação básica, identificadas com as atuais políticas de avaliação, prestação de contas e responsabilização. Segundo a argumentação de Brooke (2006, p. 378), referindo-se ao crescente enfoque nos resultados educacionais, nas nações ricas, a exigência por informações a esse respeito “tem sido respondida pela implementação de políticas de *accountability*, ou seja, de responsabilização [...]”. O autor cita a Inglaterra e os Estados Unidos como exemplos de políticas indutoras de melhorias nos resultados escolares, implementadas nesses países a partir dos anos de 1980, destacando que “há evidência de que a responsabilização vem se disseminando como alternativa de política educacional na Europa e na América Latina” (p. 780) (Lagares; Nardi, 2020, p. 197).

Decorrem desse período as primeiras manifestações das políticas de responsabilização, orientadas sob o manto do enfoque neoliberal que inicialmente orientou e norteou a construção das políticas educacionais dos EUA e que, posteriormente, passaram a ser “exportadas” via organismos internacionais para os mais diferentes países que orbitavam sob a influência norte-americana, alegadamente visando melhorar a qualidade da educação.

De acordo com Maroy e Voisin (2013), o argumento da ineficiência do sistema educacional foi utilizada para legitimar a política de *accountability* no campo educacional e justificar sua efetivação como uma ferramenta capaz de contribuir para melhorar sua qualidade.

Segundo formulam os autores:

A meta declarada é a de melhorar a eficácia do ensino, reduzir as desigualdades e diferenças de desempenho entre grupos de alunos (a equidade), enfim controlar ou então reduzir os custos, ou seja, melhorar a eficiência. A escola fica, dessa forma, cada vez mais sujeita à obrigação de resultados e de desempenho que são implantados por políticas educacionais que recebem vários nomes: *accountability* muitas vezes qualificada de “dura” nos países anglo-saxões, de “gestão” mais “suave” baseada na avaliação externa nos países da Europa continental, “gestão orientada por resultados” em Quebec (Maroy; Voisin, 2013, p. 882-883).

Concordamos com Santos e Vilarinho (2021), quando, discutindo as dificuldades de se ter uma definição sobre o conceito de *accountability* na língua portuguesa, optaram por enumerar algumas de suas características comuns, isso porque “diferentes autores utilizam distintas conceituações ou diferentes entendimentos sobre o assunto”, e citam como exemplos: Política de controle por resultados (Maroy; Voisin, 2013); sistemas baseados na responsabilidade pelos resultados (Label, 2006); mecanismos de *accountability*

(responsabilização) (Adrião; Garcia, 2008); política de *accountability* centrada na responsabilização (Sila; Silva, 2014); políticas de avaliação com objetivos de *accountability* (Schneider, 2017); políticas de *accountability*, vinculadas à bonificação de profissionais da educação (Brooke, 2013).

Para Santos e Vilarinho (2021):

políticas de *accountability* educacional que envolvem a interação entre avaliação, prestação de contas e responsabilização são entendidas [...] como estratégias de regulação e controle da educação, que podem ser estudadas de diferentes modos ou sob diferentes perspectivas. [...] como um sistema complexo que se presta à regulação da educação e acaba por induzir outras políticas, como (des)valorização profissional e docente; políticas curriculares; políticas de avaliação educacional; e políticas que carregam no seu interior um determinado modelo de gestão escolar e de prática pedagógica que acaba por cercear a autonomia pedagógica e de gestão dos envolvidos com os processos educativos no interior das escolas (Santos; Vilarinho, 2021, p. 1.165).

Essa complexidade existente sobre as diferentes concepções de *accountability* pode ser percebida em Maroy e Voisin (2013), que defendem que o termo abrange diferentes dimensões que:

[...] podem assumir formas muito diferentes, dependendo da natureza das ferramentas empregadas e da concepção institucional da *accountability* que incorporam. Por isso é preciso distinguir formas novas das formas antigas de “responsabilização” das pessoas que trabalham com educação, das ferramentas a serviço da prestação de contas de tipo democrático *versus* as empresariais (Maroy; Voisin, 2013, p. 883).

Por sua vez, Maroy (2013) defende *accountability* como uma forma de regulação do trabalho dos profissionais da educação, acentuando que:

o estabelecimento de dispositivos de *accountability* tende a realinhar as práticas relativas às estruturas e expectativas formais da organização, especialmente em relação aos padrões e resultados esperados, ou em relação às prescrições concernentes ao trabalho pedagógico nas classes, ao trabalho coletivo entre professores etc. Doravante, trata-se de saber se as práticas dos docentes ou das instituições educacionais alcançam os padrões esperados; ademais, os auditores de funcionamento tendem a verificar se há ou não discrepância [distanciamento, equívoco] das atividades ameaçadas na escola em relação ao estado dos conhecimentos sobre a «pedagogia da eficácia» ou o «modelo de estabelecimento» eficaz. A *accountability* deveria tranquilizar o administrador escolar (e indiretamente os pais) no sentido de que os professores são suficientemente competentes e comprometidos para produzir os resultados visados (Maroy, 2013, p. 333-334).

Maroy e Voisin (2013) postulam, ainda, a existência de quatro “dimensões comuns” existentes nas políticas de regulação, que podem ser atualmente observadas no sistema educacional as quais assim sintetizamos:

- a) A primeira destas dimensões, consiste em desconstruir a escola enquanto instituição formadora, pois com a incorporação dos novos paradigmas políticos

estas assumem um caráter majoritariamente integrado ao processo de produção econômica, lateralizando sua dimensão de integração social, que até então era uma de suas funções clássicas;

- b) O estabelecimento de padrões para as escolas e sistemas educacionais, que devem ter a sua agenda, rotinas e projetos educativos desenhados para a satisfação de objetivos formulados externamente, por meio de indicadores e processos de verificação. Nesta perspectiva têm-se um esvaziamento do debate interno acerca dos propósitos e funções da escola no contexto de emancipação dos indivíduos;
- c) A preponderância das avaliações externas em larga escala e das prestações de contas sobre os processos educativos, as quais assumem a centralidade do planejamento e da produção da prática docente, que fica submetida desde a produção de materiais, a realização de simulados como instrumento de preparação para os exames, retirando do contexto da avaliação escolar as dimensões formativas;
- d) A adoção dos contratos de resultados para professores e escolas como estratégia de melhoria dos indicadores educacionais que seriam verificados por meio de avaliações externas. Este tipo de estratégia produz uma tensão no ambiente educacional que estimula a competição e o alcance de resultados “pactuados”.

Considerando as dimensões apresentadas têm-se uma agenda que se alastra nos diversos países sob influência direta dos organismos multilaterais que discutem a educação como receita a ser seguida, independente dos contextos e particularidades locais.

Para Santos e Vilarinho (2021), as mudanças adotadas pelos diferentes estados nacionais com a utilização da lógica gerencial no setor educacional têm revelado que:

tais políticas se apresentam como medidas de regulação da educação pública e se vinculam a estratégias de responsabilização por resultados, colocando professores e gestores escolares como centro da responsabilidade educacional, através do uso de indicadores e de metas de atendimento para as escolas, muitas vezes seguido de bonificação por desempenho (Santos; Vilarinho, 2021, p. 1.163).

Em certa medida, isso passou a ser evidenciado também, no Brasil, notadamente a partir de meados da década de 1990, à medida que tais políticas passaram a ser efetivadas nos diferentes estados da federação sob influência direta e, muitas vezes, com financiamento de organismos internacionais como o Banco Mundial (BM) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Alguns pesquisadores, a exemplo de Schneider e Rostirola (2015), destacam que a perspectiva da Nova Gestão Pública (NGP) passou a determinar os rumos da administração pública, com fortes repercussões sobre o sistema educacional brasileiro a partir desse período. Segundo analisam os autores:

As mudanças no modelo de administração pública repercutiram no setor educacional onde passou-se a defender a necessidade de maior transparência por parte de escolas confluindo para a entrada de processos de avaliação, prestação de contas e responsabilização (*accountability*) também nesse setor. Como consequência dessas mudanças, o Estado passou a fiscalizar e avaliar os resultados obtidos em testes externos (à escola e ao país) impulsionando uma espécie de competição entre as instâncias sob seu domínio (Schneider; Rostirola, 2015, p. 495).

Como consequência da influência da NGP na educação brasileira, houve a criação de sistemas de avaliação em larga escala em muitos estados brasileiros, a adoção das políticas de bonificação educacional em outros, inclusive a introdução das políticas de *accountability* em determinadas redes públicas estaduais e municipais devidamente ancoradas em suas características constituintes (prestações de contas e responsabilização).

Para Oliveira, Duarte e Clementino (2017), a influência que a Nova Gestão Pública passou a exercer no sistema educacional brasileiro vem moldando grande parte das ações desenvolvidas pelos diferentes órgãos governamentais, que têm adotado os preceitos dessa formulação como única estratégia possível.

A NGP vai sendo assimilada pelos gestores da educação pública, do ministério às escolas, perseguindo um Estado supostamente eficiente e dinâmico que busca mais resultados com menos emprego de recursos. Os princípios de eficiência importados da iniciativa privada vão sendo naturalizados como valores universais e já não se pergunta quais são as finalidades do público (Oliveira; Duarte; Clementino, 2017, p. 725).

Desta forma, a NGP se constituiu na principal referência utilizada na definição das políticas públicas construídas no Brasil a partir de meados da década de 1990, notadamente as do campo educacional, objeto desta tese.

2.4 AS POLÍTICAS DE *ACCOUNTABILITY*

Fernandes e Gremaud (2012, p. 11) defendem que o marco inicial da implementação das políticas de avaliação no Brasil data do final da década de 1980 com a criação do Saeb (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica), o qual passou a se constituir no principal sistema de avaliação diagnóstica da educação básica brasileira.

De acordo com a análise dos autores, o “SAEB conjuga testes de desempenho aplicados aos estudantes com questionários, sobre fatores associados a tais resultados, endereçados a diferentes atores que compõem a escola”. Além disso, “garantiu qualidade e confiabilidade às avaliações realizadas no Brasil e por meio dele introduziu-se e consolidou-se uma cultura de avaliação no país”, e tornou-se o principal indicador para um sistema de *accountability* no Brasil.

Ainda segundo o que escrevem Fernandes e Gremaud (2012):

o IDEB surge para contornar os riscos de agravar os problemas de fluxo que um sistema de *accountability* tradicional poderia gerar em um país como o Brasil. O IDEB é o resultado da combinação de dois outros indicadores: a) a pontuação média dos estudantes em exames padronizados ao final de determinada etapa da educação básica e b) a taxa média de aprovação dos estudantes da correspondente a etapa de ensino. Ele é de fácil compreensão, simples de calcular e explícito em relação à “taxa de troca” entre probabilidade de aprovação e proficiência dos estudantes. Ou seja, o indicador torna claro o quanto se está disposto a perder na pontuação média dos estudantes nos exames para se obter determinado aumento na taxa média de aprovação (Fernandes; Gremaud, 2009, p. 14).

Por seu turno, as análises de Schneider (2019) caminham nessa mesma direção, ao indicarem que:

No Brasil, o tema da *accountability* educacional tornou-se recorrente a partir das mudanças operadas no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), em 2005, por meio do qual se passou a realizar avaliações censitárias em todas as escolas públicas do país. Admite-se, no entanto, que, do ponto de vista da responsabilização, a aplicação empírica de dispositivos de *accountability* na educação básica brasileira foi efetivamente facilitada com a criação, em 2007, do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) (Schneider, 2019, p. 472).

A partir do exposto, defende-se que é necessário definir o que se compreende por *accountability*, pois a literatura educacional na área apresenta diferentes conceitos para essa política. Esta dificuldade pode ser observada em trabalho de Schneider (2019), no qual a autora discute as múltiplas dimensões que abordam esse termo, com definições que vão da administração pública, ciência política, até a sociologia da educação.

Segundo Schneider (2019) esse conceito:

padece de certa instabilidade semântica. Frequentemente remetido à ideia de prestação de contas ou responsabilização, trata-se, antes de tudo, de um vocábulo de amplitude plural, arbitrado por uma variedade de teorias muitas vezes contraditórias entre si, e cujo escopo e abrangência estão diretamente implicados nas finalidades que lhe são atribuídas e nos usos a que se destina (Schneider, 2019, p. 475).

Para Afonso (2012), um dos principais estudiosos das políticas de *accountability* na atualidade, o termo deve ser compreendido como:

uma forma hierárquico-burocrática ou tecnocrática e gerencialista de *prestação de contas* que, pelo menos implicitamente, contém e dá ênfase a consequências ou imputações negativas e estigmatizantes, as quais, não raras vezes, consubstanciam formas autoritárias de responsabilização das instituições, organizações e indivíduos (Afonso, 2012, p. 472).

Nas formulações de Afonso, fica patente as origens do movimento de *accountability* iniciado nos Estados Unidos, no início da década de 1970, afirmando que, nessa época, ela era tida como, praticamente, “uma obrigação moral e uma cruzada”, e que, durante a conservadora gestão de George W. Bush (2001-2009), essa política transformou-se em um maior “intervencionismo federal num sistema largamente descentralizado”, bem como representou “a extensão do regime de sanções contra as escolas públicas” (Normand, 2008, p. 53).

Afonso (2012) destaca, ainda, que havia uma clara expectativa de revogação da política de *accountability* na gestão de Barack Obama (2009-2017), o que não se concretizou, demonstrando a importância que ela adquiriu na política educacional daquele país. Para ele, as políticas de *accountability* vêm sendo frequentemente adaptadas e utilizadas nos mais diferentes contextos políticos,

com os mesmos ou idênticos dispositivos de há mais de quatro décadas, quer nos EUA, quer noutros países (avaliação externa baseada em testes estandardizados estaduais e/ou nacionais, explicações privadas para superar défices da escola pública, publicitação dos resultados e *rankings* escolares, responsabilização das escolas e dos gestores, avaliação e responsabilização de professores fortemente conectadas com os resultados académicos dos alunos, entre outros) (Afonso, 2012, p. 474).

Como decorrência do exposto, Afonso (2012, p. 477) defende, ainda, a necessidade de ressignificar a *accountability* de forma a torná-la “mais ampla, fundamentada e complexa do ponto de vista teórico-metodológico, político e axiológico”, permitindo, com isso, uma

configuração de *accountability* democraticamente avançada, incluindo a *avaliação*, a *prestação de contas* e a *responsabilização*, pressupondo relações e conexões abertas, problematizáveis e susceptíveis de se aperfeiçoarem ou reconstituírem, e que se legitimem ou se sustentem em valores e princípios essenciais: a cidadania crítica, a participação, o *empowerment*, o direito à informação, a transparência e a justiça, entre outros (Afonso, 2012, p. 477-478).

Fernandes e Gremaud (2009) defendem que existem diferentes sistemas de *accountability*, mas há algumas características que são comuns a eles, por exemplo:

1. Ênfase no aprendizado dos alunos, o qual pode ser aferido por testes padronizados. Os indicadores para *accountability* podem incluir outras informações (e.g. frequência, evasão e alguma medida da qualidade e quantidade dos insumos escolares), mas o destaque é dado aos resultados dos testes padronizados.

2. Professores, diretores e gestores são co-responsáveis pelos resultados de seus estudantes e, assim, eles devem ao menos em parte, responder pelo desempenho dos estudantes nos exames.

3. Presença de um sistema de incentivos para que os responsáveis pela educação dos estudantes moldem suas ações com o objetivo de que seus alunos obtenham bons resultados nos exames. Esse sistema de incentivos, envolve, necessariamente, a publicidade dos resultados dos testes por unidade de *accountability* (sistemas educacionais, escolas e, em alguns casos, até por professores individuais). O sistema de incentivos pode conter, ou não, prêmios e punições atrelados aos resultados dos alunos (Fernandes; Gremaud, 2009, p. 5).

Das questões expostas anteriormente, depreende-se e ressalta-se que é preciso compreender a dimensão, abrangência e os diferentes conceitos utilizados tomando como referência as políticas de *accountability*, para que se possa situá-la historicamente na perspectiva de entender o contexto de sua efetivação nas políticas educacionais do Brasil.

E é exatamente na busca dessa compreensão que Fernandes e Gremaud (2009) destacam alguns aspectos que precisam ser caracterizados:

No debate sobre *accountability* existe uma confusão entre responsabilidade (ter de prestar contas) e culpa (ato ou omissão repreensível). Muitos críticos vêem os programas de *accountability* como uma forma de culpar professores e diretores de escola pela baixa qualidade do ensino. Acreditar que os responsáveis pela educação podem alterar procedimentos e, assim, melhorar o ensino, não significa dizer que sejam culpados por seus alunos não estarem aprendendo mais (Fernandes; Gremaud, 2009, p. 7).

Segundo Afonso (2013) esse movimento de *accountability* precisa ser compreendido no contexto das agendas políticas que os Estados assumiram a partir das reformas de caráter neoliberal e conservadora que se deram em diversos países, e que possibilitaram o surgimento do Estado-avaliador.

Para o autor, esse movimento se dá:

Na sequência de políticas avaliativas estreitamente articuladas com o exercício do controle social por parte do Estado,(e) pode igualmente ser referenciada à primeira fase do Estado-avaliador à introdução de mecanismos de *accountability* baseados em *testes standardizados de alto impacto* e em *rankings* escolares, indutores de formas autoritárias de prestação de contas e de responsabilização das instituições, organizações e indivíduos, como tem sido o caso do programa *No Child Left Behind* (Afonso, 2009) (Afonso, 2013, p. 272).

Por extensão, o autor defende, também, que, a partir da década de 1990, torna-se possível constatar mudanças significativas no que ele denomina de Estado-avaliador, quando

Várias dezenas de Estados, independentemente das suas orientações político-ideológicas e, em grande medida, acima delas, participam ou interferem ativamente, de formas diversas, na construção de um sistema de indicadores e de avaliação comparada internacional em larga escala cujas consequências, mais imediatas, permitem

legitimar muitos discursos e vincular muitas políticas nacionais para a educação e formação (Afonso, 2013, p. 274).

Afonso (2013) discute, também, que as transformações que se processaram no interior do Estado-avaliador ao longo das décadas de 1990 e 2000, que alteraram profundamente seus mecanismos internos, conforme pode ser observado no quadro abaixo, o qual mostra a configuração desse modelo de Estado em dois momentos distintos e as possíveis características para um terceiro momento:

QUADRO 3 – FASES DO ESTADO-AVALIADOR

Estado-avaliador (1ª fase, anos de 1980/1990)	Estado-avaliador (2ª fase, final dos anos de 1990 e atuais anos 2000...)	Pós-Estado-avaliador (antevisão com base em alguns indicadores)
<p>Expressiva autonomia relativa do Estado-nação na definição de políticas públicas. Prioridade ao controle social por parte do Estado. Estreita vinculação ideológica neoliberal e neoconservadora com as políticas avaliativas e de <i>accountability</i>.</p> <p>Incremento de avaliações externas nacionais em larga escala (provas de aferição, exames nacionais, exames estaduais...).</p> <p>Maior incidência nos níveis de ensino básico e secundário (fundamental e médio).</p> <p>Participação não sistemática em avaliações comparativas internacionais. Emergência de formas de avaliação externa do ensino superior em muitos países sem essa tradição.</p> <p><i>Empréstimo e aprendizagem</i> como principais mecanismos de transferência de políticas, nomeadamente no que diz respeito a países centro-europeus e norte-americanos, estando, no entanto, mais presentes os mecanismos de imposição para países do Sul onde o Fundo Monetário Internacional (FMI)/ Banco Mundial e o “Consenso de Washington” têm sido mais precoces e ortodoxos.</p>	<p>Retração crescente da autonomia relativa do Estado-nação e maior protagonismo de instâncias internacionais e transnacionais (União Europeia, OCDE, Banco Mundial...). Prioridade do Estado ao <i>processo de acumulação</i>. Expansão dos processos de globalização (cultural, política e econômica...).</p> <p>Consenso transideológico em relação à necessidade de políticas de avaliação.</p> <p>Incidência nos níveis de ensino básico e secundário (fundamental e médio) e maior diversificação e precocidade das avaliações externas nacionais.</p> <p>Consolidação de agências autônomas ou de direito privado para a avaliação e acreditação do ensino superior nacional. Protagonismo de agências internacionais para a qualidade, como a European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) em contexto europeu.</p> <p><i>Regulação pelo conhecimento</i>, definição de indicadores e adesão a políticas baseadas em resultados e <i>evidências</i>.</p> <p>Participação mais frequente e regular em avaliações comparativas internacionais, com indução de <i>rankings</i> (PISA da OCDE, por exemplo). <i>Harmonização, disseminação, standardização, imposição</i>, entre outros, como mecanismos de transferência de políticas.</p>	<p>Estado-nação crescentemente inserido em contraditórios processos de <i>governance</i> e confrontado com a crise de regulação da economia mundial, paralelamente à emergência de uma <i>sociedade civil mundial</i> (que poderá ser mais afirmativamente contra-hegemônica face àquelas agendas). Manutenção do ensino básico público e universal como preocupação do Estado-nação, principalmente em países periféricos. Exacerbação de processos de transnacionalização da educação e aumento da mercadorização e mercantilização no âmbito do ensino superior.</p> <p>Referenciação a acordos da Organização Mundial do Comércio (OMC) e de outras organizações similares. Novo ímpeto do Banco Mundial na promoção das políticas de privatização da educação. Expansão de oferta educativa (superior e não superior) em regime de <i>franchising</i> e maior tendência para a modularização e standardização curricular. Ampliação da privatização dos sistemas e agências de avaliação e sua conexão internacional e/ou incremento de políticas de avaliação comuns no âmbito de blocos regionais como a União Europeia ou o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).</p>

Fonte: Afonso (2013, p. 278).

Pelas características observadas nas reformas educacionais implementadas no Brasil, com seus instrumentos de avaliação e *accountability*, sob influência de organismos internacionais, principalmente o Banco Mundial e congêneres, pode-se afirmar que o modelo que aqui se processou corresponde à segunda geração das políticas de reformas educacionais.

Conforme pode ser evidenciado no quadro acima, é possível identificar alguns elementos que caracterizam esse momento, por exemplo, a participação cada vez maior dos citados organismos internacionais na formulação das políticas educacionais do Brasil, característica do processo de globalização, o crescimento dos sistemas de avaliação em larga escala nos diferentes entes federados, a participação de fundações privadas na elaboração dos currículos, como é o caso da Fundação Lemann na Base Nacional Curricular Comum (BNCC), descrita no trabalho de Tarlau e Moeller (2020) já referido nesta tese, e que servem como instrumentos de regulação pelo conhecimento, nas palavras de Afonso (2013).

Foi, portanto, a partir de meados da década de 1990, na gestão de Paulo Renato Souza à frente do Ministério da Educação (MEC), que as políticas de avaliação em larga escala passaram a ocupar papel central na agenda da educação brasileira. Souza havia sido dirigente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e dirigiu o MEC durante toda a gestão de Fernando Henrique Cardoso na Presidência da República (1995-2002), período no qual se deu o auge das reformas neoliberais no Brasil (Cf. Martins, 2016).

Para Dirce Nei Freitas (2004, p. 679), foi na gestão de FHC que “a reforma administrativa no campo da educação vai ganhando materialidade pela via da indução, do monitoramento, do controle e da avaliação. Tem-se explicitado assim, pela “mão” do Executivo federal, o papel regulador do Estado”.

Para a autora, isso teve como consequência a:

extensão da regulação normativa federal concernente à avaliação da educação básica, no período de 1995 a 2002. (Em que) foram ampliados extraordinariamente os meios e o instrumental de regulação federal da “qualidade” do ensino, conjugando-se as vias de medida e avaliação. A intervenção normativa do Executivo federal foi intensa, indicando sempre as alterações constitucionais e a edição de leis, ampliando a regulamentação da área e amplificando a regulação normativa federal. Nesse período, acentuou-se, por um lado, a subordinação do órgão deliberativo, normativo e fiscalizador nacional (CNE) ao MEC, que com sua ação normativa, reforçou a regulação federal pela via da avaliação (Freitas, 2004, p. 682).

É nesse mesmo contexto que Freitas (2012) assevera que as políticas que passaram a ser implementadas a partir do governo de FHC (1995-2002) resultaram em uma nova configuração no sistema educacional brasileiro, com a adoção dos postulados do Estado-avaliador. De acordo com as análises do referido autor:

Esta “nova abordagem” para as políticas públicas de educação está sendo construída em torno dos conceitos de *responsabilização, meritocracia e privatização*. Estes constituem um bloco interligado onde a responsabilização pelos resultados (leia-se: aumento da média em testes nacionais e internacionais) e legitimada pela meritocracia (distinções ou sanções fornecidas com base no mérito de ter aumentado ou não as médias) com a finalidade de desenvolver novas formas de privatização do público (o qual é desmoralizado pela meritocracia das médias mais altas), visando a constituição de um “espaço” que se firma progressivamente como “público não estatal” em contraposição ao “público estatal”. Nas formas de privatização pela vertente “público não estatal” encontram-se as concessões e os *vouchers* – ambos envolvendo repasse de dinheiro público para a iniciativa privada (cf. *The Economist*, 2012; Fang, 2011). Na modalidade “não estatal” as escolas continuam “públicas”, já que seu patrimônio continua sendo do Estado e os alunos continuam tendo acesso gratuito à escola, mas o Estado paga a iniciativa privada para gerir, por concessão, a escola. E a crença de que, se a escola pública for gerida pela lógica da iniciativa privada, então ela melhorará (Freitas, 2012, p. 346).

Embora as políticas de avaliação em larga escala já se fizessem presentes na realidade educacional brasileira desde meados da década de 1990, a criação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), na gestão de Fernando Haddad no Ministério da Educação, em 2007, pode ser vista como um marco no fortalecimento das políticas de *accountability* no Brasil, pois foi responsável pela implantação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Este passou a ser o indicador responsável pelo monitoramento da educação básica no país, além de estabelecer metas educacionais para as redes e escolas de todo país.

De acordo com Schneider e Nardi (2012):

O Índice resulta do produto entre o desempenho dos alunos na Prova Brasil (N), compreendendo a média da proficiência em Língua Portuguesa e Matemática expressa por um indicador entre 0 e 10, e o rendimento escolar (P), baseado na taxa de aprovação dos alunos na etapa de ensino, taxa esta aferida por meio do Censo Escolar e expressa por valores entre 0 e 1. O indicador de rendimento é o inverso do tempo médio em anos que os alunos de uma escola, rede de ensino, município, estado ou mesmo do país levam para completar uma série, o que pode traduzido na seguinte equação: $IDEB = N \cdot (1/T)$ (Schneider; Nardi, 2012, p. 7).

Destacando a importância que a criação do Ideb teve para o sistema educacional brasileiro e para a consolidação das políticas de *accountability*, os autores em evidência acrescentam ainda que:

o IDEB tornou-se o indicador de maior impacto na qualidade da educação básica por traduzir, simbolicamente, o quanto as unidades escolares, o município e o estado e o país avançaram em suas metas educacionais. (E que a) implantação do IDEB como indicador que combina os resultados de exames padronizados, aplicados em todos os sistemas educacionais do país, com informações sobre fluxo escolar, uniu à perspectiva de avaliação para o diagnóstico e monitoramento a noção de *accountability* (Schneider; Nardi, 2012, p. 8).

Cabe destacar que a criação do Ideb permitiu ao Ministério da Educação (MEC) instituir um sistema de metas que foram pactuadas com secretarias municipais e estaduais de educação de todo o país, comprometendo as redes com a melhoria progressiva desses indicadores, que seriam aferidos a cada dois anos.

Passone (2014) defende que o contexto em que se deu a criação do Ideb e o lançamento do Compromisso Todos Pela Educação, em 2007, é resultante do aprofundamento das reformas educacionais de tendência neoliberal, marcadas pelo gerencialismo e por uma forte política de responsabilização.

Segundo o autor:

o PAR, o Sistema Nacional de Avaliação e o Ideb, além de outros programas, como o Dinheiro Direto na Escola – PDDE – e o PDE -Escola (estes últimos caracterizados pelos princípios administrativos de mercado), [possibilitaram ao] governo federal (...) introduzir estruturalmente a racionalidade gerencial de regulação e responsabilização dos entes educacionais públicos (Passone, 2014, p. 430).

Para Fernandes e Gremaud (2009), além da introdução do Ideb no sistema educacional brasileiro, o Compromisso Todos pela Educação, criado pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em 2007, trouxe uma inovação importante, que foi a possibilidade de os governos estaduais e municipais receberem um aumento de recursos caso conseguissem atingir ou superar as metas pactuadas.

O MEC estabeleceu acordos com as redes de ensino para que elas acolhessem as metas e se comprometessem com elas. As escolas que atingirem as metas são beneficiadas com aumento de seus recursos no programa de dinheiro direto da escola (PDDE) do MEC, mas a principal atenção do governo foi às redes com piores IDEBs. O MEC estabelece convênios com estados e municípios, por meio da elaboração local de um Plano de Ações Articuladas (PAR). Pelo PAR, os gestores municipais e estaduais se comprometem a promover um conjunto de ações, responsabilizando-se pelo alcance das metas estabelecidas. Em contrapartida, passam a contar com transferências voluntárias e assessoria técnica da União (Fernandes; Gremaud, 2009, p. 17).

Na visão de Lagares e Nardi (2020), as medidas que constam do Decreto n.º 6.094, de 24 de abril de 2007, que criou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), durante a gestão de Fernando Haddad à frente do MEC, propiciaram a expansão da:

avaliação em larga escala de diagnóstico, realizada por meio de exames nacionais, para um referencial de política educacional [...] (Fernandes; Gremaud, 2009) e, portanto, [...] abriu caminho para a introdução de medidas de *accountability* identificadas com pressupostos da Nova Gestão Pública (NGP) (Lagares; Nardi, 2020, p. 200).

Na realidade vivenciada no Brasil nesses últimos tempos, as medidas de regulação têm se expandido ancoradas nas avaliações em larga escala, preconizadas pela Nova Gestão Pública, como uma das estratégias para melhorar a qualidade da educação no país. Logicamente, na perspectiva do Estado-avaliador, uma das principais características que o Estado assume nesse modelo de organização gerencial.

Encontramos essa percepção nas reflexões desenvolvidas por Schneider e Nardi (2012), quando indicam que:

No Brasil, temos assistido, especialmente nas últimas duas décadas, a um vertiginoso crescimento de mecanismos e estratégias de avaliação, nomeadamente as padronizadas e produzidas fora do ambiente escolar, denominadas avaliação em larga escala. Na prática, os resultados destas avaliações assumem o *status* de tradutores da qualidade, na medida em que a obtenção dos índices desejáveis pressupõe a melhoria educacional, sobretudo em nível de escola (Schneider; Nardi, 2012, p. 6).

Sob essa mesma ótica, os autores acrescentam que isso gera uma lógica de *accountability*/responsabilização, pois há um encadeamento que vai dos princípios da avaliação até a prestação de contas, pois

O Estado determina os princípios e as bases da avaliação, desenvolve os exames, aplica os testes, corrige-os, afere e divulga os resultados. A partir dos resultados obtidos, as redes e instituições de ensino são compelidas a prestar contas, criando estratégias e implementando ações com vistas a reverter situações indesejáveis (Schneider; Nardi, 2012, p. 7-8).

É importante destacar que os diferentes programas de *accountability* que vêm sendo implementados nos estados brasileiros, desde a adoção dos princípios da Nova Gestão Pública no sistema educacional do país, têm características que os diferenciam de programas com igual finalidade de outros países. De certo modo isso acontece porque, embora muitos deles induzam ao recebimento de bonificação, raramente produzem algum tipo de sanção, como ocorre nesses países, já que o modelo brasileiro pode ser definido como um sistema de *accountability* fraco, limitando-se, quando muito, a publicizar os resultados das avaliações.

Ampliando a compreensão do que é regulação, concorda-se com Cóssio, Oliveira e Souza (2014), ao fazerem a seguinte distinção:

regulação não é sinônimo de regulamentação. A regulamentação diz respeito às normas expressas em documentos legais e oficiais, a regulação está presente nesses documentos, mas também em programas, projetos, discursos e ações. [...] a regulação contém a regulamentação e outros tantos dispositivos utilizados para tornar efetiva uma determinada regra ou um conjunto de regras. Nesse sentido, algum nível de regulação (orientação, coordenação) é necessário, como forma de reduzir desigualdades e aproximar, entre subsistemas e escolas, metas, objetivos e fins da educação, objetivos em dispositivos materiais, legais e técnicos, configurando-se num projeto de educação para a nação (Cóssio; Oliveira; Souza, 2014, p. 145).

Importa ressaltar que, apesar dos inúmeros dispositivos de regulação já estarem presentes no cotidiano dos sistemas de ensino e nas instituições escolares e, mesmo que ainda encontrem diferentes formas de resistência, desde as mais brandas até aquelas mais veladas, seus princípios encontram-se também já arraigados na opinião pública e publicada como pode ser observado na afirmação precedente:

os sistemas e escolas podem se valer de diferentes estratégias de resistência, tradução e reconfiguração, ou mesmo de adoção formal e não prática da política, os novos modos de regulação, notadamente a avaliação em larga escala, com os princípios que a sustentam, com destaque para os usos dos resultados e as formas de publicização, que acabam contaminando a opinião pública e transformando a performance, o ranqueamento, e, portanto, os resultados, em sinônimo de sucesso ou de fracasso de sistemas, escolas, gestores, professores e alunos, sem dúvida incidem sobre as formas como se configura a educação nacional (Cóssio; Oliveira, Souza, 2014, p. 147).

É nessa perspectiva que se compreende a afirmação de Nogueira (2015), quando discute como a divulgação dos resultados das avaliações externas impacta de diferentes maneiras no cotidiano das escolas, que vão desde o ranqueamento de escolas pelas secretarias, afixação de faixas divulgando os resultados, até uma maior procura por matrículas nessas escolas, como já foi evidenciado no Acre.

Segundo essa autora:

Nas avaliações de segunda geração, vinculadas às políticas com potencial *low stakes*, as consequências são apenas simbólicas. Os resultados são publicados, divulgados e devolvidos à escola sem que alcancem implicações materiais. Seus efeitos de responsabilização são considerados sob a forma branda, visto que é possível observar a intencionalidade de “apropriação das informações sobre os resultados da escola pelos pais e pela sociedade.” (BONAMINO; SOUSA, 2012, p. 375). Há incidência de uma responsabilização acionada tanto em relação à comunidade interna como em relação à comunidade externa à escola, expressa, sobretudo, por meio da divulgação de *rankings* de escolas, mesmo que este não seja objetivo oficial divulgado no projeto da avaliação e nos processos que oficializam as políticas avaliativas externas (Nogueira, 2015, p. 53).

Ainda de acordo com a pesquisadora, outras evidências da política de publicização dissimulada feita pela SEE do Acre, com as unidades de ensino que apresentam bons resultados nas avaliações externas, vão de visitas do Secretário de Educação e equipe, até destaques na mídia pública e naquela patrocinada pelo governo. Para Nogueira (2015), isso pode ser observado no:

tratamento dado às escolas que apresentam os melhores indicadores de desempenho: a estas é dado um destaque diferenciado, de forma sutil como, por exemplo, quando essas instituições são convidadas a apresentarem suas experiências exitosas nos eventos promovidos pela SEE/AC, ou mesmo quando participam de momentos culturais que são efetivados sob o destaque de trabalhos desenvolvidos por escolas que alcançaram os melhores desempenhos no Seape/AC. (Estas) escolas com melhor

desempenho são festejadas, com ampla cobertura pela imprensa local e no site oficial do Governo do Acre (Nogueira, 2015, p. 188).

No caso do Brasil, a política de bonificação passou a ser implementada sob a influência dos organismos internacionais que prestavam consultoria, assessoria e financiamento ao Ministério da Educação e às secretarias estaduais e municipais de educação, que, por diferentes motivos, passaram a adotar o receituário neoliberal defendido por eles, do qual as políticas de avaliação, responsabilização e bonificação são partes inseparáveis.

Estudo realizado por Furtado e Soares (2017) mostra a expansão das políticas de responsabilização na educação brasileira nas duas últimas décadas. Os autores demonstram que:

de acordo com Brooke (2011), pelo menos seis estados brasileiros (Amazonas, Ceará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo) já apresentavam experiências de responsabilização e políticas de incentivos salariais e outros dois (Espírito Santo e Distrito Federal) estudavam a implementação desses modelos, havendo uma tendência de aumento desses números com base na tônica do governo federal, que pode ser representada, dentre outros elementos, pela avaliação censitária da Prova Brasil e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) (Furtado; Soares, 2017, p. 3-4).

É nesse contexto que Barbosa e Fernandes (2013, p. 48) afirmam que o pagamento de bonificações por desempenho de professores tem crescido bastante no país nos últimos anos, sob a justificativa de que é necessário “recompensar os melhores professores com incentivos salariais, assim como também deveriam punir os professores que fossem considerados menos capazes”. Mesmo argumento “defendido pelo Banco Mundial em publicações oficiais (World Bank, 2001) ou em publicações por ele financiadas (Liang, 2003; Umansky, 2005)”.

De acordo com Barbosa e Fernandes (2013), essa lógica de bonificação pode ser observada em trabalhos como o de:

Hanushek (1995, 2002), autor que tem forte ascendência nas políticas relacionadas ao desempenho e salário dos professores, [e que] tem apresentado frequentemente a pertinência de se investir no pagamento por desempenho para melhorar a atuação dos professores, já que o docente, [...] seria o fator que mais explicaria a excelência dos resultados educacionais. Dessa forma, seria necessário tomar medidas para reter os docentes mais brilhantes na escola e eliminar os mal preparados, e a melhor forma para se fazer isso seria oferecer incentivos financeiros e carreira atraente a quem os merecesse. [...] as escolas precisariam manter salários mensais diferenciados para os bons professores e demitir os incapazes, estabelecendo um ambiente competitivo, já que, [...] um aumento geral de salários seria caro, ineficaz e insuficiente para alterar a estrutura atual da educação (Barbosa; Fernandes, 2013, p. 48).

Em estudo no qual discute o impacto dos incentivos monetários para professores no Brasil, Brooke (2013) destaca que existem:

Políticas [...] de diferentes tipos, aplicadas com metodologias e periodicidades distintas e com níveis variados de abrangência e premiação, mas todas coincidem em propor uma remuneração variável adicional para os professores que, no seu cálculo, leva em consideração o nível de desempenho alcançado pelos alunos da escola em uma ou mais avaliações externas. Mesmo empregando metodologias diversas, as premissas dos diferentes sistemas de bonificação são essencialmente as mesmas: existe uma relação entre o desempenho dos profissionais da educação (principalmente os professores) e a aprendizagem dos alunos; uma forma de aumentar o desempenho desses profissionais é oferecer um bônus ou prêmio relacionado ao nível de aprendizagem dos alunos, funcionando como um incentivo ou como reconhecimento pelos bons resultados do exercício da docência (Brooke, 2013, p. 37).

Embora seja uma prática cada vez mais comum nos diferentes países que têm realizado reformas educacionais sob a influência de organismos como o Banco Mundial, a OCDE e instituições congêneres, as políticas de pagamento por desempenho para professores recebem críticas consistentes de estudiosos respeitados no meio acadêmico. É o caso do inglês Stephen Ball, cuja crítica às políticas educacionais inglesas é descrita por Barbosa e Fernandes (2013).

Segundo as autoras, Ball (2005) afirma que:

iniciativas como as do pagamento por desempenho são coerentes com a cultura da performatividade - entendida como forma de estabelecer julgamentos, comparações e demonstrações por meio de controle, atrito e mudança - e com o gerencialismo, entendido como mecanismo voltado para a reengenharia, a reforma, a reconstrução do setor público por meio do estabelecimento da competitividade e de novas relações de poder nas escolas. Para o autor, a performatividade e o gerencialismo afetam a prática do professor que passa a se sentir obrigado a corresponder a novas orientações e imperativos de competição e de cumprimento de metas, tornando-se não só responsável (como de fato deve ser) pelo trabalho docente, mas sendo responsabilizado pelo sucesso ou fracasso das escolas e das medidas reformistas que chegam até elas (Barbosa; Fernandes, 2013, p. 51).

Nessa perspectiva, concorda-se com a leitura que as autoras fazem de Ball, o qual destaca que essa cultura de performatividade possibilita o surgimento de mecanismos de regulação do trabalho docente, introduzindo orientações e procedimentos no cotidiano escolar, alterando regras até então estabelecidas. Desse modo, subjuguando o corpo de professores e fortalecendo as políticas de responsabilização, objetivo das políticas de reformas educacionais.

Barbosa e Fernandes (2013) ponderam ainda que com a introdução dessa lógica, surgida com a performatividade:

houve um deslocamento do compromisso coletivo dos sujeitos responsáveis pela educação para o sucesso individual, já que dos docentes passou a ser solicitado empreendedorismo, criatividade, liderança, confiança e disposição para a realização satisfatória do trabalho docente, sem que, por outro lado, as condições de trabalho tivessem

sido adequadamente alteradas ou sem que o professor participasse do processo de discussão desta política (Barbosa; Fernandes, 2013, p. 53).

Passone (2014) descreve como Ball compreende o quanto a performatividade, enquanto uma cultura institucional modifica o comportamento de profissionais da área de educação afetados pela introdução dessa política no seu trabalho cotidiano. Assim, tornando-os subordinados aos resultados das avaliações que determinam o pagamento das bonificações.

Segundo indicam as análises de Passone (2014):

A performatividade alteraria a percepção que o profissional possui sobre sua própria identidade, tornando-o um ser alienado, que não se reconhece mais em seu fazer, em sua forma de sentir e pensar sua prática na escola, mas apenas nos resultados. Concomitantemente, tal condição produziria o aumento do sentimento de frustração, culpa e incerteza, culminando na “emergência de uma nova subjetividade”, cuja principal característica pode ser descrita como um tipo de “esquizofrenia de valores”, marcada pelo conflito entre o compromisso/experiência profissional e a aparência da boa *performance* (Passone, 2014, p. 435).

Barbosa e Fernandes (2014) salientam que esse tema, que faz parte da agenda das reformas educacionais implementadas no Brasil desde os anos de 1990, já vem sendo pautado pela maioria das redes estaduais de educação desde o início da década de 2000, o que foi evidenciado pelo:

estudo realizado pelo CONSED (2005) sobre os planos de carreira e remuneração do magistério público dos Estados brasileiros, constatou-se que a maioria dos planos da amostra analisada previa a avaliação de desempenho como uma das formas de promoção na carreira. Entretanto, poucos Estados implementaram o processo por falta de regulamentação (Barbosa; Fernandes, 2013, p. 49-50).

As autoras destacam o estudo de Shiroma, Schneider e Mafra Júnior (2010) no qual indicam que as políticas de bonificação devem ser analisadas na lógica da Nova Gestão Pública:

que busca evitar desperdícios – nesse caso, por meio de aumentos salariais indiscriminados – racionar a folha de pagamento, via remuneração por desempenho, e monitorar a qualidade da educação por meio da elevação de indicadores. Esses autores ainda destacam que, com essa política, o governo pretende “... consolidar a lógica gerencialista e mercantil da competitividade, do individualismo, do ranqueamento meritocrático e da remuneração variável na gestão do trabalho docente na rede pública de ensino” (Barbosa; Fernandes, 2013, p. 51).

Estudo realizado por Passone (2014) identificou um grande número de termos utilizados por diferentes pesquisadores para definir o pagamento de bonificação, vinculado às avaliações em larga escala no setor da educação, fazendo referência a “distintas áreas de conhecimento” em que esses estudos podem ser enquadrados, por exemplo, nas “ciências humanas, econômicas e administrativas”:

“pagamento por *performance*” (CASSETTARI, 2008); “pagamento por desempenho” (BARBOSA; FERNANDES, 2013); “remuneração variável” (PONTUAL, 2008); “remuneração por desempenho” (CASSETTARI, 2012); “incentivos e bonificação monetários” (BROOKE, 2013); e, “bonificação por mérito” (SOUSA, 2008; BONAMINO; SOUSA, 2012) (Passone, 2014, p. 427).

Concorda-se com Passone (2014, p. 443), quando ele defende, ainda, que “o bônus surge como índice de produtividade que, ao lado do gerencialismo, caracteriza as reformas educacionais em que o papel avaliador do Estado prevalece sobre a eficácia e os resultados das políticas públicas”.

Para Cassetari (2012), existem três modelos distintos de remuneração por desempenho que são os mais utilizados pelos diferentes estados brasileiros quando se elaboram as políticas de bonificação de professores:

o pagamento por mérito individual (que remuneram os professores com melhor desempenho individual, sendo que a avaliação dos professores pode se dar de diversas maneiras); a bonificação com base no desempenho das escolas (que premiam todos os professores das escolas com melhores desempenhos absolutos ou melhores progresso em provas de rendimento dos alunos); e pagamento baseado nos conhecimentos e habilidade dos professores (que avaliam periodicamente os conhecimentos e habilidades dos professores, permitindo mudanças no seu nível salarial) (Cassetari, 2012, p. 5).

De acordo com essa autora, o pagamento por mérito individual é praticado por muitos estados e municípios, principalmente em situações

quando há algum dinheiro que precisa ser alocado rapidamente na educação. Assim, quando os gestores percebem que a alocação mínima de recursos para a educação não foi cumprida, ou quando há alguma sobra de recurso (por exemplo do Fundeb) [...] o dinheiro (é dividido) com os “melhores” professores, sendo que a definição desses melhores fica a cargo do julgamento pessoal de diretores e supervisores, ou a cargo de um único critério objetivo, em geral a assiduidade dos trabalhadores (Cassetari, 2012, p. 7).

O segundo modelo descrito por Cassetari (2012), a bonificação com base nos resultados da escola nas avaliações externas, é adotado com diferentes características em estados como o Ceará, São Paulo, Espírito Santo e Pernambuco. Embora seja defendido por utilizar critérios objetivos, como os resultados das avaliações externas para o pagamento dos bônus, este modelo sofre críticas pela

dificuldade de se estabelecer uma distribuição justa dos bônus, uma vez que esse tipo de remuneração não considera as diferenças entre os professores de uma mesma escola, o que favorece a existência de professores caronistas (*free riders*), ou seja, aqueles professores que recebem (ou não) a bonificação de acordo com o desempenho do coletivo da escola, sendo que esse desempenho não condiz com o seu trabalho individual (Cassetari, 2012, p. 9).

Com algumas especificidades, pode-se afirmar que o pagamento de bonificação adotado pelo estado do Acre se enquadra neste modelo, pois, embora não houvesse uma vinculação de seu pagamento com os resultados das avaliações externas quando da criação dos bônus, em 2009, isso passou a ser feito a partir de 2014, com o Decreto nº. 7.499.

O terceiro modelo de política de bonificação é denominado por Cassetari (2012, p. 10) como bonificação por competências, pois introduz “novos e mais diretos indicadores que possibilitam a vinculação do salário dos professores às competências consideradas necessárias para um bom exercício da profissão”.

Segundo a autora, esse modelo pode ser identificado em dois diferentes programas no Brasil: o Sistema Nacional de Certificação e Formação Continuada de Professores, também conhecido como Provão do Professor, criado em 2003, durante a gestão de Cristovam Buarque no Ministério da Educação e nas

propostas de alguns estados e municípios brasileiros de introduzir aumentos salariais permanentes aos professores tendo como base provas de conhecimentos específicos e pedagógicos. Iniciativas com essas características podem ser encontradas, por exemplo, na Bahia (Lei 10.939/08 e Decreto 12.007/10) e em São Paulo (Lei Complementar 1097/09) (Cassetari, 2012, p. 14).

Para compreender a dimensão que as políticas de bonificação ganharam no Brasil, pode-se recorrer ao trabalho de Zatti e Minhoto (2019), os quais, após realizarem levantamento da legislação e efetuarem consulta a todos os estados brasileiros no ano de 2015, identificaram a existência dessa política em 24 estados brasileiros, com 14 deles em vigor naquele ano.

QUADRO 4 – TIPOS DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DOCENTE NA REMUNERAÇÃO DOCENTE NO BRASIL

REGIÃO	ESTADO	POLÍTICA DE BONIFICAÇÃO/ PREMIAÇÃO FINANCEIRA
Centro-Oeste	GO	Bonificação (B) e Progressão na carreira (PC)
Nordeste	BA	PC
	CE	B e PC
	PB	B
	PE	B
Norte	AC	B
	AM	B
	TO	PC
Sudeste	ES	B
	MG	B e PC
	RJ	B
	SP	B e PC
Sul	PR	PC
	RS	PC

Fonte: elaborado por Zatti e Minhoto com base na legislação dos 14 estados (GOIÁS, 2001, 2007, 2015; BAHIA, 2008, 2010; CEARÁ, 1993, 2006, 2015; PARAÍBA, 2012, 2015; PERNAMBUCO, 2008; ACRE, 2013; AMAZONAS, 2008, 2015; TOCANTINS, 2014; ESPÍRITO SANTO, 2009, 2011; MINAS GERAIS, 2003, 2004, 2009; RIO DE JANEIRO, 2011; SÃO PAULO, 2008, 2009, 2014, 2015; PARANÁ, 2004, 2015; RIO GRANDE DO SUL, 1974, 2011). (Zatti; Minhoto, 2019, p. 7)².

A lógica de privatização das políticas públicas educacionais desenvolvidas no Brasil, na perspectiva referida por Lagares e Nardi (2020), a partir da análise de Maroy (2011), aponta a existência de dois modelos principais de regulação. O primeiro diz respeito ao repasse de tarefas de definição dos currículos a serem adotados pelas escolas públicas para empresas privadas e/ou organizações financiadas por grandes corporações; o segundo, remete à utilização das avaliações externas como mecanismo de verificação da qualidade da aprendizagem dos alunos.

Desta forma, tanto a concepção de ensino e a de avaliação da aprendizagem ficam submetidas a responsabilidades de atores externos ao ambiente escolar, reduzindo a prática pedagógica à replicação do receituário produzido por estes. Nessa situação, o Estado assume o papel de verificador das medidas recomendadas, por meio da disseminação de uma cultura de avaliação, premiação e punição (Lagares; Nardi, 2020).

Em perspectiva similar, Schneider e Rostirola (2015) ampliam essa compreensão, à medida que destacam:

é possível afirmar que as políticas de avaliação implementadas nas últimas três décadas têm sido responsáveis pela adoção de mecanismos de um quase-mercado na educação, a partir dos quais se concretiza a remodelação do papel do Estado na condução das políticas públicas e da atuação das escolas e redes de ensino frente ao processo ensino-aprendizagem (Schneider; Rostirola, 2015, p. 494).

Essa lógica de quase-mercado se manifesta em políticas como o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que foi utilizado como instrumento mobilizador dos diversos entes federados para a implementação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) que tem na introdução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), um dos elementos que modifica o fazer tanto das gestões do sistema, quanto das escolas.

Como resultado ou consequência das adesões feitas no campo da gestão da educação, no Brasil, sob inspiração do ideário da Nova Gestão Pública, viu-se crescer, significativamente, o número de avaliações nacionais realizadas pelo MEC pela ação do Inep as quais abrangem

² As autoras identificaram a existência de dois tipos de prêmios nessa política: o pagamento de bônus e a progressão na carreira. Em dez estados brasileiros (Goiás, Bahia, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Acre, Amazonas, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo), é adotada a bonificação como forma de premiação, enquanto em outros oito estados (Goiás, Bahia, Ceará, Tocantins, Minas Gerais, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul), a premiação se dá com a progressão na carreira. Foi identificado, ainda, que há estados onde as duas políticas são aplicadas ao mesmo tempo (Ceará, Minas Gerais, Goiás e São Paulo).

todos os níveis da educação brasileira: Saeb, Enem, Prova Brasil, Provinha Brasil, o Exame Nacional de Desempenho de Estudante (Enade) e o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja), por exemplo.

No país alguns sistemas de ensino começaram a implementar seus sistemas de avaliação, momento em que também empreenderam esforços no desenvolvimento de políticas de bonificação do magistério.

2.5 O PAPEL DO BANCO MUNDIAL NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO ACRE

O Estado do Acre, especialmente a partir do ano de 2007, durante a gestão do Governador Binho Marques (2007-2010), do Partido dos Trabalhadores (PT), reforça a necessidade de se adotar parâmetros, padrões e instrumentos de verificação da efetividade da política educacional então desenvolvida.

Dentre as ações desenvolvidas nessa gestão destaca-se a constituição de novas orientações curriculares para a educação básica, a realização de processos de formação continuada para gestores escolares e professores, com vistas à implementação do novo currículo, ações de acompanhamento pedagógico desenvolvidas por técnicos da Secretaria de Estado de Educação (SEE) diretamente nas escolas, a criação de um sistema próprio de avaliação da aprendizagem, o Sistema Estadual de Avaliação da Aprendizagem Escolar (SEAPE), e a introdução dos prêmios de valorização para professores e equipes gestoras, os Prêmios de Valorização e Desenvolvimento Profissional (VDP), destinado aos professores e o Prêmio de Valorização e Desenvolvimento da Gestão (VDG), destinado às equipes gestoras das escolas estaduais (Calixto, 2017; Morais, 2016; Nogueira, 2015).

O conjunto destas iniciativas tiveram entre seus financiadores o Banco Mundial (BIRD), por meio de um programa denominado Programa de Inclusão Social e Desenvolvimento Econômico Sustentável do Estado do Acre (PROACRE).

O PROACRE foi formulado nos primeiros meses da gestão do governador Binho Marques (2007-2010) e foi oficializado em outubro de 2007. O Programa previa investimentos de US\$ 150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões de dólares americanos), dos quais 80% (oitenta por cento), ou US\$ 120.000.000,00 seriam financiados pelo Banco Mundial e os 20% (vinte por cento) restantes, ou US\$ 30.000.000,00, seriam contrapartida do governo do estado do Acre. Na época, com o dólar cotado a R\$1.90, os valores do Programa atingiram a cifra de R\$ 285.000.000,00 (duzentos e oitenta e cinco milhões de reais), que atualizados para a

cotação do dólar em abril de 2023, que é de R\$ 5,05, totalizaria R\$ 757.500.000,00 (setecentos e cinquenta e sete milhões e quinhentos mil reais).

Em tese de doutoramento defendida na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), em 2016, intitulada “Seringalidade: a colonialidade no Acre e os condenados da floresta”, Souza (2016) discute as políticas de desenvolvimento sustentável efetivadas no Acre a partir do final da década de 1990, com financiamento de organismos internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial (BM).

O autor manifesta-se, afirmando que:

O Estado do Acre tem operado, desde o final do século passado, no campo das políticas públicas de desenvolvimento, basicamente com dois grandes programas fundamentados nas ideias de desenvolvimento sócio-econômico-ambiental: O Programa de Desenvolvimento Sustentável do Acre-PDSA e o Programa de Desenvolvimento Econômico e Inclusão Social do Acre-PROACRE (Souza, 2016, p. 284).

Ao discutir sobre a fundamentação e importância do PROACRE para o projeto de governo da Frente Popular do Acre, o autor aponta ainda que:

[...] o PROACRE (BANCO MUNDIAL, 2008) – (tem como) objetivo se volta para o aspecto humano da floresta. Seu fundamento se assenta na modelação dos condenados afim de, racializando-os sob novos parâmetros, incutir/modelá-los a/à racionalidade econômica-mercadológica [...] a finalidade do PROACRE é voltada para o investimento, não na estrutura produtiva como acontece com o PDSA, mas especialmente nas populações urbanas e rurais mais empobrecidas, a fim de incluí-las por meio de ações envolvendo os setores da saúde, da educação e da produção. Mas, de qualquer modo, tal intento é tido pelo Banco Mundial como parte integrante das ações desenvolvimentistas [...] (Souza, 2016, p. 286-295).

Por fim, o autor defende ainda que:

É a partir e em torno de tais programas que vem sendo construído, para fins de sua sustentação jurídica, científica e política, um variado e complexo arcabouço de normas, ações político-administrativas, produção historiográfica e midiática, como também de discursos e práticas governamentais tecno-científicas os quais têm o desenvolvimentismo como mola epistêmica mestra, fontes das quais se pretende extrair análises com vistas à comprovação das diversas hipóteses advindas de sua compreensão nos contextos do *sistema-mundo moderno colonial*, nos âmbitos global e local (Souza, 2016, p. 287).

Concorda-se com Souza (2016) a propósito da caracterização do PROACRE quando se evidencia tratar-se de um programa estratégico fundamental para o modelo de governança defendido pelas três primeiras gestões da Frente Popular do Acre, as de Jorge Viana (1999 a 2006) e a de Binho Marques (2007 a 2010), com seu discurso de desenvolvimento econômico e social baseado na proteção ambiental, na defesa das populações tradicionais e no

empoderamento das comunidades. Inclusive, cabe destacar que houve um grande esforço por parte destes governos na construção de uma narrativa com forte inserção nas campanhas de mídia governamental e na imprensa local que justificasse historicamente as propostas defendidas por esse grupo político.

No entanto, durante as duas gestões do Governo de Tião Viana (PT), entre os anos de 2011 e 2018, há um rompimento com esse modelo de desenvolvimento, passando o governo do Estado a priorizar iniciativas de desenvolvimento mais focadas em parcerias com a iniciativa privada como são os casos das empresas Peixes da Amazônia SA, Dom Porquito e Acreaves, focadas respectivamente na produção e exportação de peixes, carnes e produtos de origem suína e frangos e produtos derivados.

Conforme previsto no protocolo de intenções junto ao Banco Mundial, denominado Carta Consulta PROACRE BIRD, o Programa seria constituído de quatro componentes guarda-chuvas, que abrigariam inúmeras ações,

- sendo três finalísticos e um de suporte operacional, a saber:
- (i) Ampliação e Fortalecimento do Sistema Público de Educação;
 - (ii) Promoção e Modernização do Sistema Estadual de Saúde;
 - (iii) Desenvolvimento Comunitário Sustentável; e
 - (iv) Gestão do PROACRE (Carta consulta PROACRE, 2007, p. 38).

Tratando especificamente do componente Educação, o PROACRE definia como seu objetivo específico “melhorar a eficácia do Sistema Estadual de Educação e a qualidade dos seus serviços, aumentar a eficiência da rede pública estadual e promover o desenvolvimento institucional da Secretaria de Estado de Educação.” (PROACRE, 2007, p. 37). Este componente tinha uma previsão de US\$ 58.000.000,00 (cinquenta e oito milhões de dólares americanos) e por sua vez, dividia-se em três subcomponentes, a seguir descritos com seus respectivos valores:

Subcomponente 1.1: Qualidade e Inclusão Social no Sistema Estadual de Educação (SEE)

A melhoria da eficiência interna do Sistema depende do êxito do processo de escolarização das crianças nas séries iniciais do Ensino Fundamental, através do domínio de competências e habilidades relativo à alfabetização, de forma a impedir o aumento da distorção idade-série.

O Estado busca garantir padrão de qualidade para as escolas públicas, articulando programas de formação em serviço para os professores e com a construção e implementação de materiais, que auxiliem o professor nas estratégias de ensino, que assegurem ao aluno obtenção de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias para enfrentar os desafios do processo de desenvolvimento do Estado. Assim, as ações apresentadas neste subcomponente propõem a construção de um padrão de atendimento a partir dos desafios comuns às redes de ensino, tais como:

- aperfeiçoar a Política Estadual de Educação e os mecanismos para sua avaliação;
- conceber e implementar o Sistema de Avaliação da Educação Básica no Acre em complemento ao SAEB e à Prova Brasil;

- normatizar a operação e o funcionamento das unidades e agentes do SEE;
- supervisionar os agentes do SEE e operar a Inspeção Escolar;
- expandir o regime de colaboração entre o Estado e os Municípios no âmbito do Ensino Fundamental e implementação dos seus mecanismos;
- prover assessoria técnica e operacional aos Municípios para a melhoria do desempenho das suas redes de ensino;
- apoiar técnica e financeiramente os Municípios para a adequação da rede Pré-escolar (ampliação e construção de escolas);
- elaborar e implementar a aplicação das sequências didáticas para cada um dos ciclos do Ensino Fundamental;
- promover a capacitação de professores da rede pública na aplicação das sequências didáticas;
- reproduzir materiais didáticos para uson as escolas da rede pública de Ensino Fundamental; e
- promover a capacitação de professores da rede pública na aplicação dos materiais didáticos disponibilizados para uso nas escolas da rede pública de Ensino Fundamental.

A previsão de recursos para este subcomponente é de US\$ 25 milhões (Carta consulta PROACRE, 2007, p. 38-40).

O primeiro dos subcomponentes apresentados na carta consulta do PROACRE, enviada como parte do protocolo de intenções junto ao Banco Mundial em outubro de 2007, ao tratar da eficiência do Sistema de ensino e da criação de um padrão de qualidade para a educação do Acre, vai de encontro a muitos dos preceitos defendidos pela Nova Gestão Pública e seus apologistas, como a avaliação da política estadual para o setor, a criação e implementação de um sistema estadual de avaliação, que seria criado no ano de 2009 com a denominação de Sistema Estadual de Avaliação da Aprendizagem Escolar – SEAPE, e que era um sistema de avaliação, complementar ao SAEB, desenvolvido pelo INEP, construído em parceria com o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd), da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), além das políticas de descentralização de recursos financeiros para escolas e para os municípios que aderissem às propostas defendidas para o setor.

O subcomponente seguinte era mais voltado ao desenvolvimento de ações, que de acordo com o governo, fossem capazes de melhorar a qualidade da educação acreana, como a construção de materiais didáticos, a definição de padrões operacionais para as escolas urbanas e rurais com a adequação de seus espaços físicos à cada nível e modalidade de atendimento, incluindo equipamentos e mobiliários, além de ações mais voltadas ao aspecto pedagógico, mas sem fugir ao modelo gerencial do Plano de Desenvolvimento as Escola, modelo de planejamento adotado pelo Ministério da Educação ainda na gestão de Paulo Renato Souza (1995-2002):

Subcomponente 1.2: Melhoria da Qualidade de Ensino na Rede Estadual de Educação

A estratégia é dotar a rede de infraestrutura adequada, construção de sequências didáticas para o Ensino Médio e produção de materiais correspondentes que possibilitem aos professores a efetivação de práticas pedagógicas, articuladas com o contexto dos

alunos, proporcionando uma aprendizagem significativa. A extensão dessa estratégia para a zona rural/florestal, com inovações tecnológicas, será fundamental para a universalização do ensino e o desenvolvimento local, compreendendo basicamente as seguintes ações:

- aperfeiçoar e validar os padrões operacionais básicos para as escolas da rede estadual;
- adequar (ampliação física e funcional e reforma das instalações) as escolas existentes na rede estadual;
- complementar mobiliário e equipamentos das escolas existentes na rede estadual;
- construir escolas de Ensino Médio;
- desenvolver as sequências didáticas para todas as séries do Ensino Médio;
- promover a capacitação de professores de todas as séries do Ensino Médio na aplicação das sequências didáticas;
- selecionar e implementar programas para aplicação na correção da distorção idade-série nas escolas da rede estadual;
- expandir o Programa Asas da Florestania. (5ª à 8ª séries do Ensino Fundamental) para a zona rural;
- conceber e implantar proposta para atendimento da clientela de Ensino Médio no meio rural;
- ampliar o atendimento para a Educação de Jovens e Adultos;
- ampliar a rede e proporcionar a melhoria da qualidade de ensino nas escolas indígenas;
- adequar os recursos técnico-pedagógicos para atendimento aos portadores de necessidades especiais e de jovens em situação de risco;
- fortalecer a autonomia escolar na rede estadual;
- universalizar a adoção e promover a implementação de Plano de Desenvolvimento da Escola na rede estadual; e
- capacitar dirigentes escolares e integrantes dos Conselhos de Gestão Escolar da rede estadual.

A previsão de recursos para este subcomponente é de US\$ 28 milhões (Carta consulta PROACRE, 2007, p. 38-40).

O terceiro e último dos subcomponentes voltados à educação no PROACRE se destinava exclusivamente ao aperfeiçoamento dos padrões e processos desenvolvidos na Secretaria de Estado de Educação e incluía ações de monitoramento dos programas em execução pela SEE, a implementação de políticas de formação para equipes da secretaria, desenvolvimento de ferramentas gerenciais para a gestão da secretaria (lotação de servidores e movimentação de pessoal) e das escolas (matrículas e a execução dos recursos financeiros), o que seria feito com a contratação da Fundação Luís Eduardo Magalhães - Centro de Modernização e Desenvolvimento da Administração Pública – (FLEM), uma fundação privada com sede no Estado da Bahia, com uma extensa área de atuação, envolvendo formulação de políticas públicas; soluções educacionais; avaliação e certificação; desenvolvimento institucional; gestão de pessoas, e sistemas de gestão tecnológica.

É importante destacar que a equipe da FLEM desenvolveu o processo de avaliação e certificação para diretores escolares no ano de 2007, além de softwares de gerenciamentos como o SIGE e o SAGE, adotados então pela SEE, e duas dirigentes importantes desta Fundação assumiram importantes cargos na Secretaria de Gestão Administrativa (SGA), durante as

gestões de Binho Marques (2007 a 2010) e Tião Viana (2011 a 2018), participando da formulação e efetivação de políticas voltadas para a capacitação de servidores públicos do estado.

Subcomponente 1.3: Desenvolvimento Institucional da Secretaria de Estado de Educação

Para este subcomponente estão previstas as seguintes ações:

- aperfeiçoar a sistemática de planejamento operacional e monitoramento dos programas da Secretaria;
- conceber e implantar programa de formação continuada dos gestores da Secretaria;
- aperfeiçoar os processos de gestão de pessoas na Secretaria;
- qualificar os processos de gestão patrimonial da Secretaria;
- adequar sistemas e modernizar o parque tecnológico de Informática (equipamentos, software e rede) da Secretaria;
- conceber e operar processo de supervisão central de operação e funcionamento das escolas da rede estadual (matrícula, lotação e movimentação de pessoal); e
- modernizar e ampliar a capacidade técnica e operacional da Fundação Elias Mansour, especialmente a TV Educativa e Sistema de Rádio Difusão.

A previsão de recursos para este subcomponente é de US\$ 5 milhões (Carta consulta PROACRE, 2007, p. 38-40).

A atuação do BIRD no desenvolvimento das políticas educacionais, vai muito além do processo de financiamento. O processo de elaboração do projeto contou com a participação ativa dos consultores do Banco, especialmente, na difusão de ideias já realizadas em outros projetos. Tem-se nessa atuação uma tentativa de influenciar diretamente o planejamento das ações a serem desenvolvidas.

Dessa forma, concorda-se com Shiroma, Campos e Garcia (2005), quando as autoras discutem o papel exercido pelos organismos internacionais na efetivação das reformas educacionais, pois segundo elas houve uma forte influência dos:

organismos multilaterais como Banco Mundial (BM), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), entre outros, que por meio de seus documentos não apenas prescreviam as orientações a serem adotadas, mas também produziam o discurso “justificador” das reformas que, preparadas em outros contextos, necessitavam erigir consensos locais para sua implementação. Tais agências produziram a reforma e exportaram também a tecnologia de fazer reformas (Shiroma; Campos; Garcia, 2005, p. 450).

Têm-se, de tal forma, que a política educacional efetivada no Estado do Acre foi fortemente influenciada pela agenda e conceitos da Nova Gestão Pública sob orientação do Banco Mundial, que assumiu o papel de financiar os recursos necessários para a concretização destas políticas, mas, fundamentalmente, o de fomentador de concepções baseadas na NGP.

3 A POLÍTICA EDUCACIONAL DO ACRE: ACCOUNTABILITY E BONIFICAÇÃO

Este capítulo discute a organização do sistema público de educação do estado do Acre no período compreendido entre os anos de 1999 e 2022, recorte temporal desta tese, que abrange as gestões de Jorge Viana (1999-2002 e 2003-2006), Binho Marques (2007-2010) e Tião Viana (2011-2014 e 2015-2018), todos pertencentes ao Partido dos Trabalhadores (PT) e eleitos pela Frente Popular do Acre (FPA), uma frente de partidos localizados no espectro político à esquerda, além da primeira gestão de Gladson Cameli (1999-2022), eleito pelo Partido Progressista (PP), pondo fim à vinte anos de governos do chamado campo progressista no Acre.

3.1 ASPECTOS GEOGRÁFICOS DO ESTADO DO ACRE

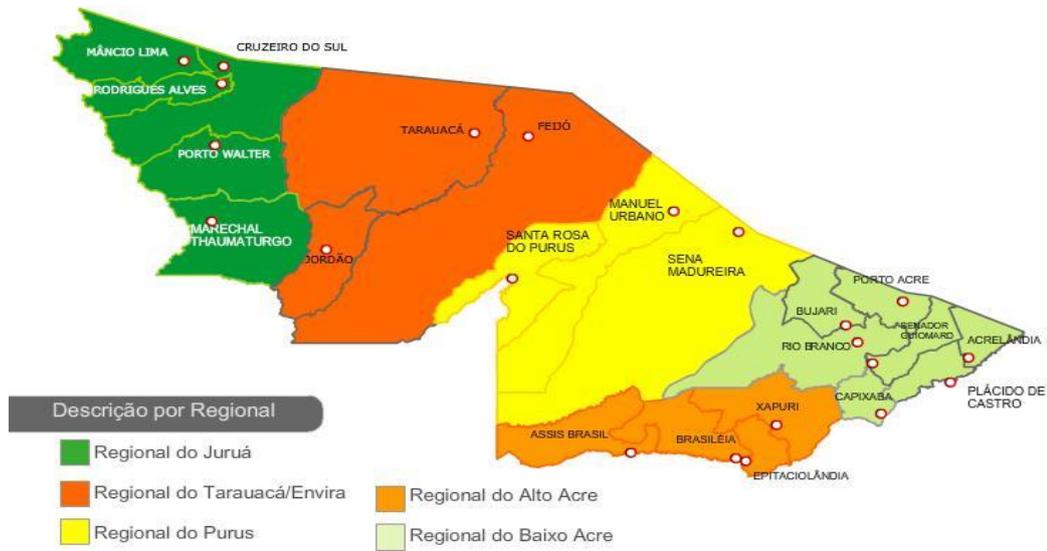
O Estado do Acre localiza-se no extremo oeste da região amazônica, fazendo fronteira com os estados do Amazonas e Rondônia e limitando-se com o Peru e a Bolívia. De acordo com o Censo 2022 divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), conta com uma população de 830.018 habitantes, o que o torna o 25º estado brasileiro em número de habitantes e o 5º na região norte, superando apenas os estados do Amapá e Roraima. Possui uma área territorial de 164.173,431 km², sendo o 16º estado brasileiro em extensão territorial. O Acre tem uma densidade demográfica de 4,47 hab./km² e um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,663, tornando-o o 21º do país, à frente de estados como Bahia, Paraíba, Pará, Piauí, Maranhão e Alagoas.

O território acreano é constituído por 22 municípios, no entanto, mais da metade de sua população se concentra na capital, Rio Branco (44%) e em Cruzeiro do Sul (11%). De acordo com dados do Anuário Estatístico Acre em números, publicado pela Secretaria de Estado de Planejamento (SEPLAN), o Acre tem uma

população predominantemente urbana (73%), compostos por ligeira maioria do sexo masculino (50,2%), e com 60% da população na faixa etária de jovens e adultos (indivíduos de 15 a 59 anos), 34%, crianças (0 a 14 anos) e apenas 6%, idosos (60 anos e mais) (Acre em números, 2022).

Para efeito das ações administrativas do governo e dado às suas localizações geográficas, o Estado do Acre foi dividido em 5 regiões conforme se explicita abaixo:

FIGURA 2 – DIVISÃO POLÍTICA DO ESTADO DO ACRE EM REGIONAIS



Fonte: Acre (2011).

A regional do Alto Acre, onde se localiza a capital, Rio Branco, concentra mais da metade da população acreana, bem como a maior parte das atividades econômicas do Estado, majoritariamente baseadas na pecuária, na exploração madeireira e no extrativismo vegetal.

3.2 A OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO ACREANO

Em artigo publicado tomando como referência sua tese de Doutorado defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense (UFF), em 2008, intitulada *Acreanidade: invenção e reinvenção da identidade acreana*, em que discute a constituição da identidade acreana, a professora Maria de Jesus Morais (2016) afirma que:

A origem do Acre e dos acreanos relaciona-se, portanto, ao extrativismo da borracha nos seringais dos altos rios da Amazônia sul-ocidental, ou seja, à “ocupação” dos migrantes cearenses que ultrapassaram a linha-limite entre Brasil e Bolívia/Peru e ocuparam as *tierras non descubiertas*. A vida no seringal e a disputa em torno dos territórios do “ouro negro” fornecem os ícones identitários do Acre, que foram ressignificados em prol do discurso da acreanidade (Morais, 2016, p. 36).

Localizado na região norte do país, o Acre aparecia nos mapas até meados do século XIX, como território pertencente à Bolívia e foi descrito por viajantes que aqui adentraram, por expressões como deserto, terra selvagem, inferno verde e vazio de civilização e somente passou a interessar ao Brasil após o início da produção gumífera, no quarto final daquele século. Para

estes exploradores/colonizadores, se tratava de um território que deveria ser incorporado e explorado.

Pode se encontrar enfoque similar em trabalho do historiador Sérgio Souza (2016), no qual esse autor aponta que:

A história do Acre, a exemplo de todo o território latino-americano – tem sido contada, em grande parte, pela voz da colonização dita civilizadora empreendida em nome de seu desenvolvimento e progresso. Todavia esse tipo de historiografia, embora se esforce em não parecer - tem se projetado em face de muitos humanos que vivem na Amazônia desde remotos tempos – e também os mais recentes ali incluídos – suas terras vastas e sua fauna e flora (a dita natureza) – todos comumente considerados como coisas/objetos prontos de valor dispostos à livre exploração (Souza, 2016, p. 105).

Perspectiva semelhante pode ser encontrada em trabalho do também historiador Gérson Albuquerque (2015), no artigo “História e historiografia do Acre: notas sobre os silêncios e a lógica do progresso”, em que o autor propõe uma nova abordagem sobre a escrita da história do Acre que abandone o enfoque com o viés do colonizador, o que de acordo com ele, tem sido feito, inclusive na academia.

Para Albuquerque (2015):

(os) viajantes naturalistas deixaram marcas indeléveis e um legado importante para os estudos da região amazônica, em especial, a acreana. Suas abordagens, no entanto, com toda a carga de estereótipos produzidos permaneceram intocáveis como um dogma, um “espírito fundador”, a leitura objetiva de um passado imexível. As cronologias, a ideia de deserto, o homem solitário, a coisificação dos sujeitos da história, a perspectiva do desenvolvimento, da evolução e do progresso acompanham muitos historiadores, antropólogos, economistas, geógrafos, sociólogos, romancistas e outros “intérpretes” da Amazônia acreana até os dias atuais (Albuquerque, 2015, p. 10).

No já citado trabalho de Souza (2016), quando da discussão sobre a colonização da região acreana, o autor também destaca a produção de borracha nos seringais acreanos como o elemento fundamental para sua incorporação ao Brasil.

Com a intensa colonização, para fins específicos de exploração da borracha, a região passa a ser disputada geopoliticamente face aos tratados internacionais que estabeleciam a repartição das suas propriedades entre o Brasil, a Bolívia e o Peru. É quando aqueles proprietários e comerciantes que ocupavam economicamente as terras em questão resolvem, com apoio das oligarquias dos estados do Amazonas e Pará – que representavam os interesses do capital internacional - brigar por suas permanências e privilégios, fatos que ficaram registrados na história como a *Questão do Acre* (Souza, 2016, p. 111).

Albuquerque (2016) defende, ainda, que a descoberta/invasão do território amazônico é muito mais profunda e abrangente do que comumente se difunde, pois:

Os viajantes de diferentes nacionalidades, inclusive os brasileiros, “descobriram” e nomearam não a “região Amazônica”, mas os rios e florestas, os seres humanos e não-humanos, as línguas e as culturas dos universos que seriam condensados no signo “Amazônia”. Em torno dessas “descobertas”, nos termos grafados pela narrativa do progresso/desenvolvimento e da evolução da história da expansão ocidental para aquilo que era desconhecido – e, por isso, inexistente – aos europeus e seus descendentes no “velho mundo” – e, a partir de 1500, no “novo mundo” – foram sendo produzidas imagens, metáforas e tratados científicos sobre “sociedade” e “natureza” que concorreram para a “invenção da Amazônia” enquanto região homogênea. Imagens repetidas e atualizadas no perpassar das missões religiosas, dos aventureiros em busca de riquezas e poder, dos cientistas e naturalistas viajantes, dos administradores coloniais, dos cobradores de impostos, colonos, comerciantes, militares, escritores e outros sujeitos em processos históricos de produção da moldura do enquadramento da Amazônia misteriosa, edênica, maravilhosa, impiedosa, selvagem, mítica, distante, desértica, vazia, entre outras. A floresta e o rio – e depois as cidades – sendo sonhadas pelas cartografias da conquista, cartografias das fantasias de tempos, espaços e seres de papel; tempos, espaços e seres narrados sob contingências históricas marcadas pelo caos, pela violência e pela dor (Albuquerque, 2016, p. 80).

Também em Souza (2022, p. 76), consta a análise que se encarrega de demonstrar como os estereótipos utilizados pelos viajantes contribuíram para a construção de uma visão sobre os povos originários e o território amazônico impregnada de seu olhar de colonizador. Defende ainda a necessidade de se construir novos olhares, confrontar o passado, “denunciar as agruras produzidas na Amazônia acreana pelo colonialismo/colonialidade, nomeando algozes e expondo as acusações [...] de genocídio, abuso sexual e escravidão de indígenas”, [...] (restituir) a humanidade das populações originárias, solapada pelo colonizador, expressando suas ações de resistências/(re)existências à morte física e cultural que lhes foram impostas.

De acordo com as análises do autor:

na proporção que avançavam gradativamente sobre territórios e populações que até então desconheciam, formularam narrativas que expressavam a existência de outras margens, que terminaram por não assumir posição de centralidade no mundo colonial. A “marginalidade” da Amazônia estaria inserida neste contexto, considerando que estes limites do mundo que foram inventados, são codificados como periferia cultural, econômica e política de seu universo social”, construção que cumpre importante papel, quando se trata da tentativa de legitimar as ações de controle e poder sobre os povos que viveram/vivem nestes espaços (Souza, 2022, p. 72).

Para Albuquerque (2015), essa ocupação teve um impacto negativo na região, produzindo consequências que se perpetuam até os dias atuais.

Nessa direção alterar a “ordem natural” de uma escrita da história na Amazônia acreana que apagou a multiplicidade cultural, linguística, ambiental, étnica e social dessa região é algo que ganha a conotação de desafio. Alterar e produzir outros sentidos para expressões cunhadas pela grafia, pelas fronteiras de sua política e geopolítica, pelos projetos e intervenções que inventaram e projetaram as culturas e as naturezas desse(s) lugar(es) para o mundo do mercado e dos interesses de uma ideia de ocidente, também, inventada e exportada para os mundos europeus e não-europeus como universal: caminho único, perspectiva linear, evolucionista (Albuquerque, 2015, p. 3).

A partir das considerações apresentadas acerca da história do Acre, pode-se dizer que tais considerações apontam para uma perspectiva diferente da adotada seja pela história oficial, seja por grande parte de historiadores que escrevem sobre o processo de colonização do território acreano, que o abordam como uma consequência natural do processo de expansão do capitalismo no século XIX.

Essa perspectiva encontra lastro nas reflexões de Albuquerque (2015), em que o autor acentua que:

diferentes textos, autores e abordagens concebem a formação histórica da região como mero desdobramento da história do “desenvolvimento capitalista” ocidental. Nessa perspectiva, a Amazônia acreana é compreendida e inserida como parte da história somente a partir da economia gumífera, cujos empreendimentos foram motivados e articulados em torno dos interesses das indústrias internacionais por uma matéria-prima oriunda das florestas amazônicas: a borracha “fabricada” a partir do corte (extração), coleta e defumação ou prensa do leite da seringueira (*hevea brasiliensis*) (Albuquerque, 2015, p. 12).

Postas essas questões, é fato que somente após uma série de escaramuças entre seringalistas brasileiros instalados na região e representantes do governo boliviano, que cobravam impostos pela borracha produzida aqui, naquilo que ficou conhecido como Revolução Acreana, é que a região foi incorporada definitivamente ao Brasil, já no início do século XX.

Esse movimento é descrito da seguinte forma por Souza (2016):

Finda as investidas bélicas, os arranjos diplomáticos formalizam, com a assinatura do Tratado de Petrópolis, em 1903, o que insistia em ser fato. Aquela parte territorial da Bolívia passa a integrar a nação brasileira na forma de Território Federal do Acre. Decisão esta que não agradou a oligarquia dos proprietários, seringalistas e comerciantes (os “revolucionários”), que, embora mantivessem o poder econômico na região, não o teriam sob o ponto de vista político-burocrático, já que a administração do Território seria realizada diretamente pela União Federal. Iniciam assim os processos de nomeação de governadores territoriais e magistrados e a manutenção sob seu controle os serviços de impostos frutos do comércio da borracha (Souza, 2016, p. 142).

Até a promulgação da Lei n.º 4.070/62, o Acre era administrado como um território federal, uma figura jurídica criada para justificar a autoridade do governo federal sobre a região, com a nomeação de governadores indicados pela Presidência da República, até a sua elevação à condição de estado da federação, em 15 de junho de 1962, no governo João Goulart (1961-1964).

3.3 ACRE: ECONOMIA, CONFLITOS E POLÍTICA

Desde o início de sua colonização até a década de 1970, a economia do Acre era baseada no extrativismo da borracha, que teve grande importância econômica, chegando a representar 25,7% das exportações brasileiras, ficando atrás apenas do café, com 52,7% durante o primeiro ciclo da borracha (1880-1920), quando a produção local foi suplantada pela borracha cultivada pelos ingleses no sudeste asiático (Santos, 1980).

Com a invasão das regiões produtoras de borracha no sudeste asiático pelos japoneses, na segunda guerra mundial (1939-1945), os países aliados ficaram sem uma matéria-prima essencial para os esforços de guerra e, com a assinatura dos chamados Acordos de Washington (1942), passaram a financiar a reativação dos seringais amazônicos para suprir a demanda por borracha. Assim, houve a criação de instituições de fomento à produção, a criação de uma rede de transporte que garantisse a transferência de um grande contingente de nordestinos para trabalhar na extração do látex na Amazônia, além de assegurar o transporte da produção até os centros de beneficiamento. Era a Batalha da Borracha, que acontecia nos seringais amazônicos (Martinello, 1988).

Tratava-se de uma empreitada monumental, o que requeria um aparato governamental até então jamais visto na região, pois, com a necessidade de

Controlar a produção e racionalizar a migração, o governo federal criou uma série de instituições e organizações, dentre as quais se destacaram o Banco de Crédito da Borracha (BCB), o Serviço Especial de Saúde Pública (SESP), o Serviço Especial de Mobilização de Trabalhadores (SEMTA) e, mais tarde, a Comissão Administrativa de Encaminhamento de Trabalhadores (CAETA), o Instituto Agrônomo do Norte, a Superintendência do Abastecimento do Vale Amazônico (SAVA) e o Serviço de Navegação da Amazônia e Administração do Porto do Pará (SNAAPP) (Guillen, 1997, p. 97).

Com o fim da guerra, em 1945, os seringais amazônicos, incluídos os do Acre, perderam sua importância e a região permaneceu desassistida pelo poder público, sobrevivendo de repasses financeiros do governo federal. A partir do golpe militar de 1964, a região passa a ter importância no contexto geopolítico da guerra fria e os militares começam a desenvolver políticas visando garantir sua integração econômica.

É desse período a criação do Plano de Integração Nacional (PIN), que norteou o processo desenvolvimentista que culminou com criação da Zona Franca de Manaus (ZFM), importante polo industrial fomentador do desenvolvimento na região e dos grandes projetos agropecuários.

Maciel (2011) defende que:

A geopolítica da integração nacional dos governos militares dividiu a Amazônia e o Centro-Oeste, de acordo com uma estratégia econômica, que reservou uma função a cada estado: o Pará ficou para grandes projetos agropecuários e minerais, o Amazonas para o enclave industrial, o Acre para reserva extrativista, o Mato Grosso para as grandes empresas rurais e Rondônia foi destinado à colonização integrada, baseada na pequena propriedade rural (Maciel, 2011, p. 18).

Fato é que, a partir da década de 1970, o Acre se vê ocupado por grupos empresariais e fazendeiros, em sua maioria oriundos do centro-sul do país e que aqui recebem a denominação de “paulistas”. Estes, ao adquirirem os falidos seringais, iniciam um processo de desocupação forçada dos antigos habitantes dos seringais, que, há décadas, sobreviviam da agricultura familiar, do extrativismo vegetal, da caça e da pesca.

Esse movimento é descrito no já referido trabalho de Moraes (2016), no qual a autora destaca que:

A polarização acreano/paulista passa a marcar politicamente o movimento de resistência e confere significados peculiares à disputa pela propriedade da terra: “os paulistas são identificados como os novos colonizadores do território” que, em nome do progresso e apoiados por seringalistas e comerciantes, expulsaram índios e seringueiros da mata e devastaram a floresta. Por sua vez, os acreanos são “os seringueiros, índios e demais posseiros que se revoltaram com a invasão de suas terras”, e acionaram um discurso identitário para justificar sua permanência nas colocações de seringa, bem como para propor uma nova modalidade de uso dos recursos naturais, “os territórios reservados ao extrativismo”, as Terras Indígenas e as Reservas Extrativistas (Moraes, 2016, p. 39).

Como consequência dos conflitos agrários iniciados a partir do início da década de 1970 e a expulsão de indígenas, colonos e posseiros das terras acreanas que passaram a ser incorporada ao capital, a periferia das cidades, principalmente da capital, Rio Branco, sofre profundas transformações, como destaca o pioneiro trabalho de Oliveira (1984), “O sertanejo, o brabo e o posseiro: a periferia de Rio Branco e os 100 anos de andanças da população acreana”:

Nos primeiros anos da década de 70, especialmente a partir de 1972, tem início um movimento mais sistemático de população rural para a sede do município. Esse movimento é essencialmente determinado pela incorporação do Acre ao processo de expansão econômica em direção à fronteira agrícola da Amazônia. (...) em síntese, o processo se caracterizou pela presença de grandes empresas e grandes e médios fazendeiros oriundos do Centro-Sul do Brasil ou de matrizes internacionais, os quais adquiriram imensas extensões de terras pertencentes aos antigos seringais. No bojo dessa transferência de terras, os novos empresários se depararam com a população trabalhadora, constituída por seringueiros, colonos, posseiros e outros, que residiam ou ocupavam áreas no interior dos seringais que estavam sendo desmembrados ou desativados (Oliveira, 1984, p. 34).

As décadas de 1970 e 1980 são marcadas pelo agravamento dos conflitos agrários que ocasionaram dezenas de mortes na luta pela terra, dentre elas as dos líderes sindicais Wilson Pinheiro, ocorrida em Brasília, em 1980, e a de Chico Mendes, assassinado em dezembro de 1988, em Xapuri. Este último crime ganhou repercussão mundial e promoveu mudanças na política de preservação da terra no Brasil, com a criação das primeiras reservas extrativistas do país, em 1989.

As lutas pela posse da terra ocorridas nesse período no Acre propiciaram o surgimento de uma nova força localizada no espectro político à esquerda, ancorada na igreja católica e no sindicalismo rural e urbano, defensora dos seringueiros, posseiros, índios e colonos, o Partido dos Trabalhadores (PT).

Esse movimento é identificado no trabalho de Souza (2016), em que o autor assinala que:

A partir dos anos 1980, o movimento dos trabalhadores rurais passa a contar com novos apoios/adesões especialmente de dois atores sociais forjados dos movimentos sociais da sociedade civil das metrópoles nacionais e internacionais. O Partido dos Trabalhadores-PT, que surge no limiar dos processos de redemocratização do país, e um insurgente movimento ambientalista de amplitude mundial que aparece questionando as políticas desenvolvimentistas predatórias especialmente aquelas postas pelos governos na Amazônia (Souza, 2016, p. 164).

Com forte inserção nos movimentos sociais, estudantil e sindical, o PT dividiu o protagonismo no campo da esquerda com o clandestino Partido Comunista do Brasil (PC do B), então abrigado no Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), tendo ambos eleito um deputado estadual cada nas eleições de 1982: Manoel Pacífico pelo PC do B e Ivan Melo pelo PT.

Nas eleições seguintes, em 1986, o PC do B apoiou a candidatura de Flaviano Melo (PMDB) para o governo do estado, que teve como principal rival o senador Mário Maia (PDT), enquanto o PT lançou a candidatura do engenheiro agrônomo Hélio Pimenta. Apurados os votos, Melo (PMDB) foi eleito com 61,38% dos votos, Maia (PDT) obteve 36,31% e Pimenta (PT) apenas 2,31%.

Após a experiência da Frente Brasil Popular que conduziu a candidatura de Luís Inácio Lula da Silva ao segundo turno da eleição presidencial de 1989, os partidos do chamado campo progressista se uniram em 1990 para lançar a candidatura do engenheiro florestal Jorge Viana, ao governo estadual pela Frente Popular do Acre, em coligação formada pelo PT, PC do B, PCB e PDT. Viana (PT) obteve 45,39% dos votos, mas foi derrotado por Edmundo Pinto (PDS) com 54,61% dos votos. Mesmo com a derrota, Viana se consolidou como a primeira liderança do campo da esquerda a se viabilizar eleitoralmente à uma disputa majoritária.

Pouco mais de um ano após ser empossado no governo do Acre, Edmundo Pinto foi assassinado em 18 de maio de 1992, em um hotel de luxo, em São Paulo, quando se preparava para depor em uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Congresso Nacional sobre corrupção em obras de saneamento no Acre, em um episódio até hoje pouco esclarecido. Naquele mesmo ano de 1992, Jorge Viana venceu as eleições para a Prefeitura de Rio Branco, quebrando o monopólio de prefeitos ligados aos grupos conservadores à frente do poder público municipal da capital do Acre.

3.4 A FRENTE POPULAR DO ACRE (FPA) NO EXECUTIVO ESTADUAL: PRIMEIROS DESAFIOS

Após uma gestão bem avaliada pela população à frente da Prefeitura de Rio Branco, Jorge Viana foi eleito governador do estado no primeiro turno das eleições de 1998 e iniciou um período de 20 anos de mandatos da Frente Popular do Acre (FPA) no governo do estado. Essa coligação política fundada sob o espectro da esquerda (PT, PC do B, PSB, PDT e PV) foi sendo gradativamente ampliada rumo ao centro e à direita, com o ingresso de partidos como Partido Progressista (PP), Partido Liberal (PL), Partido da Mobilização Nacional (PMN), Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB), Partido Republicano Brasileiro (PRB), Partido da Social Democracia Cristã (PSDC), Partido Trabalhista do Brasil (PT do B), Partido Humanista da Solidariedade (PHS), Partido Republicano Progressista (PRP) e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).

Embora a gestão da FPA iniciada em janeiro de 1999 viesse a promover profundas mudanças no gerenciamento do Estado, a realidade encontrada pela nova equipe do governo nos diversos órgãos governamentais era de terra arrasada: salários atrasados, prédios públicos destruídos e nenhuma lógica de funcionamento do aparelho de Estado.

Na educação, isto se fazia presente de forma contundente: além de três meses de salários atrasados como os demais servidores estaduais, o clientelismo predominava nas ações da Secretaria de Estado de Educação (SEE), com centenas de professores e funcionários à disposição de outros órgãos, de políticos ou simplesmente sem trabalhar, residindo em outros estados e até mesmo fora do país, bem como alguns dos piores indicadores educacionais da região norte.

A solução para mudar essa realidade já havia sido apresentada desde a campanha eleitoral de 1998 e consistia em realizar uma ampla reforma de todo o Estado visando torná-lo adequado a dar as respostas que a população esperava.

Essa é a perspectiva defendida por Damasceno (2010), quando afirma que:

Na gestão iniciada em 1999, o Governo optou por realizar uma ampla reforma, não só do aparelho do Estado, mas da própria concepção de gestão redefinindo-a para a eficiência e a modernização dos serviços públicos, consequentemente, estabelecendo novas relações com o funcionalismo público. Dentre as ações de maior destaque, no conjunto das mudanças ocorridas no Estado nesta última década, encontra-se o amplo processo de reformas educacionais. Nesse Governo, essas reformas provocaram significativas mudanças na educação pública do Estado (Damasceno, 2010, p. 52).

De acordo com Almeida Júnior (2006), a realidade encontrada no setor educacional fez com que a secretaria de educação iniciasse a gestão buscando resolver questões básicas:

Após os primeiros meses de “arrumação”, a Secretaria tratou de colocar em prática as recomendações de 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 (Almeida Júnior, 2006, p. 57).

O Plano Estratégico foi, conforme destaca Almeida Júnior (2006, p. 58), “o instrumento de navegação” que possibilitou à SEE corrigir os rumos até então tomados e orientar a equipe interna para uma visão do conjunto, bem como “superar desencontros entre projetos fragmentados e ações estanques em uma rede de escolas pulverizadas e desconectadas”.

Por se tratar de um instrumento de planejamento flexível, sem as amarras de um planejamento tradicional, o PES foi construído e reconstruído diversas vezes ao longo dos anos. Durante a análise dos Planos Estratégicos da SEE foi possível identificar a existência de três PES distintos (1999-2006, 2007-2010 e 2011-2014), que serão explicitados no capítulo de análise dos dados da pesquisa.

Segundo Almeida Júnior (2006):

O Plano, ao longo dos 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 (Almeida Júnior, 2006, p. 59).

No caso específico das reformas educacionais efetivadas no Acre, observa-se que elas reorganizaram fortemente o aparelho estatal e a gestão da Secretaria de Estado de Educação (SEE) e das escolas. Essa reorganização veio ancorada no primeiro PES da SEE, elaborado no início da gestão da Frente Popular, em 1999.

O Plano Estratégico da Secretaria de Estado de Educação (PES), era uma ferramenta gerencial que passou a nortear tudo o que seria executado no âmbito daquela pasta, no período compreendido entre 1999 e 2002, mas, que posteriormente foi ampliado até 2006, devido à reeleição do governador Jorge Viana para um novo mandato.

Para Scaff (2006), o modelo de Planejamento Estratégico que passou a ser implementado nas secretarias estaduais e municipais de educação do Brasil tem nítida inspiração nas formulações dos organismos internacionais, dos quais o Banco Mundial é o principal fomentador. Segundo a autora,

O enfoque técnico-pedagógico visa elevar a produtividade do Sistema Educacional, buscando sua adequação à estrutura sócio-econômica, sem novos ônus financeiros. Nesse sentido, não corresponde à uma visão qualitativa, que leve em conta as especificidades da área educacional e que permita a efetiva participação dos mais diversos segmentos da Comunidade Escolar nas decisões, posto que se estrutura sobre objetivos e métodos pré-determinados, com vistas a atender às necessidades administrativas e econômicas. (Scaff, 2006, p. 52).

Encontramos uma defesa do modelo de Planejamento Estratégico em Almeida Júnior (2006), ao apontar que ele:

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 (Almeida Júnior, 2006, p. 36).

Para Almeida Júnior (2006), o desenho do PES mostrava que a SEE tinha objetivos bem definidos: garantir qualidade na educação básica, assegurar condições mínimas de funcionamento das escolas, modernizar a gestão educacional e democratizar o acesso e a permanência ao ensino público e gratuito.

Porém, algumas das tarefas a serem executadas já mostravam claramente que o aspecto gerencial estava presente, em consonância com o que se fazia no MEC, à época: implantação e implementação de sistemas de informações gerenciais, capacitação de professores, capacitação de técnicos, descentralização de recursos para as escolas estaduais, monitoramento do rendimento escolar, acompanhamento e monitoramento escolar, municipalização do ensino fundamental e reordenamento da rede públicas, são alguns dos exemplos.

Em tese de doutoramento, defendida na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), na qual discute as concepções das reformas feitas durante a gestão de Jorge Viana frente ao governo do Acre (1999-2006), Melo (2010) afirma que:

A reforma iniciada no primeiro governo da Frente Popular [Jorge Viana] envolveu não apenas os aparelhos de gestão, mas a própria concepção de Estado, na direção de uma máquina mais eficiente, propondo a modernização e democratização dos serviços, estrutura de gerenciamento e nova relação com o funcionalismo público. Buscou organizar a gestão, advogando mudanças na organização e nas funções do Estado, sob pena do próprio governo não poder cumprir seus mandatos em função da inefetividade por algum tipo de deficiência organizativa e/ou funcional, haja vista ser esse o quadro encontrado na maioria das secretarias de governo em 1999, seriamente comprometidas e sucateadas, inexistindo um cenário de normalidade administrativa (Melo, 2010, p. 91-92).

Pode-se pontuar que o Planejamento Estratégico da SEE (PES) foi em grande parte influenciado por alguns materiais produzidos pelo Banco Mundial, pela obra do chileno Carlos Matus e pelos trabalhos de Antônio Carlos da Ressurreição Xavier e José Amaral Sobrinho, então dirigentes do Programa Fundescola e autores do manual Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), utilizado pelo MEC, em cofinanciamento do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial):

Além da já conhecida influência do pensamento de Carlos Matus³, o Planejamento Estratégico Situacional (PES) implementado pela SEE também sofreu forte influência dos trabalhos de Antônio Carlos da Ressurreição Xavier, à época Presidente do FUNDESCOLA, que era um Programa do Ministério da Educação (MEC), com financiamento do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e que posteriormente assumiu o cargo de assessor especial do governador Binho Marques (2007-2010), ficando a seu encargo todo o planejamento estratégico do governo estadual (Morais, 2016, p. 50).

É importante ressaltar que as reformas educacionais efetivadas no período de 1999 a 2010 tiveram efetiva liderança de Arnóbio Marques de Almeida Júnior⁴, conhecido por Binho Marques, seja à frente da SEE ou como governador do Estado quando foram criados o Sistema Estadual de Avaliação da Aprendizagem Escolar (SEAPE) e a política de bonificação, através dos prêmios VDP e VDG.

³ Carlos Matus (1931-1998), economista chileno, ministro da economia no governo de Salvador Allende (1970-1973). Após o golpe militar de 11 de setembro de 1973, foi preso e exilado pela ditadura de Augusto Pinochet. No exílio, tornou-se um dos maiores especialistas do mundo na área de planejamento estratégico e governabilidade. Defendia um modelo de PES que previa o equilíbrio entre o projeto, recursos e governabilidade, mesmo modelo adotado nas reformas da SEE.

⁴ Arnóbio Marques de Almeida Júnior, conhecido como Binho Marques, foi secretário municipal de educação de Rio Branco durante a gestão do então prefeito Jorge Viana (PT0, entre 1993 e 1996). Quando Viana assumiu o governo do Estado, em janeiro de 1999, Marques foi nomeado Secretário de Estado de Educação e foi o idealizador das reformas educacionais efetivadas durante as gestões da Frente Popular do Acre. Foi eleito vice-governador no segundo mandato de Viana (2002-2006), quando acumulou o cargo de secretário de educação e secretário de desenvolvimento humano e inclusão social. Foi eleito governador em primeiro turno nas eleições de 2006, assumindo o cargo em janeiro de 2007. Não foi candidato à reeleição e, a partir de 2012, assumiu o cargo de Secretário de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), no Ministério da Educação (MEC), durante a gestão da Presidenta Dilma Rousseff, quando coordenou a elaboração dos planos estaduais e municipais de educação. Saiu do governo após o afastamento da presidente.

Segundo Almeida Júnior (2006), o modelo elaborado por Xavier defende que o planejamento estratégico depende de uma gestão estratégica e que eles se integram em um processo único. Para o referido autor, esse modelo de planejamento estratégico tinha as seguintes características:

- (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 (Almeida Júnior, 2006, p. 38-39).

Para Almeida Júnior (2006), a implementação do PES foi de fundamental importância para criar uma nova cultura institucional entre os funcionários da SEE, pois

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 (Almeida Júnior, 2006, p. 60).

Ainda nos primeiros meses da nova gestão da SEE, foi reestruturado e aprovado o Plano de Cargos Carreiras e Remuneração da Educação - PCCR (Lei Complementar nº 67, de 29 de junho de 1999), que reorganizou toda a carreira dos trabalhadores em educação.

O novo PCCR foi bastante criticado pelos trabalhadores e pelo sindicato da educação, o SINTEAC, pois o plano de carreira que até então era estruturado em 15 classes (representadas pelas letras A até P) com progressão automática a cada dois anos e 8 níveis de titulação (de P1 até P8), passou a ter apenas 6 classes (representadas pelas letras A até F) com progressão automática a cada cinco anos e três níveis de professores: P1 para professores com nível médio, P2 para nível superior e P3 para pós-graduação. Com isso, difundiu-se uma narrativa de que havia uma regressão na carreira dos profissionais da educação, criando problemas políticos de toda ordem para o governo recém-instalado. Posteriormente, pela Lei Complementar nº. 91, de 14 de fevereiro de 2001, houve nova alteração e a carreira dos servidores da educação passou a ter apenas dois níveis de professores, P1 e P2.

Na segunda gestão de Jorge Viana (PT), foi feita uma nova alteração na carreira do magistério por meio da Lei Complementar nº. 144, de 04 de março de 2005, que criou uma

classe de acesso destinada a enquadrar os professores de nível médio que estavam concluindo os cursos de graduação ofertados pelo governo do estado em parceria com a Universidade Federal do Acre (UFAC) e acrescentou a letra G para a última classe da carreira.

Durante o último ano do primeiro mandato de Tião Viana (PT) no governo do estado, foi feita nova alteração na estrutura de carreira dos profissionais do magistério público estadual pela Lei Complementar nº. 274, de 09 de janeiro de 2014 que passou a organizar a carreira em 10 classes (representadas pelas letras A até J) e 4 níveis: superior, especialização, mestrado e doutorado.

Os ajustes internos realizados no início da gestão, como o recadastramento e a lotação de professores afastados sem amparo legal, servidores e professores excedentes existentes nas escolas, cedidos a outros órgãos, residindo fora do estado e mesmo do país, bem como na própria secretaria de educação, possibilitaram a economia que permitiu a construção do novo PCCR e a concessão de reajustes salariais de 275,71% no período compreendido entre 1999 e 2010, fazendo com que o Estado do Acre pagasse um dos maiores salários para o magistério no país no período, saindo de um piso médio de R\$450,00 em 1999, para R\$1.675,00 em 2010.

Outra importante medida tomada para a efetivação do gerencialismo na educação do Acre, consistiu na aprovação de uma nova lei de gestão democrática, discutida em todos os municípios do Acre e cuja versão final foi pactuada em uma conferência realizada no Teatro Plácido de Castro, em Rio Branco, com a participação de delegados dos 22 municípios acreanos.

A Lei de Gestão Democrática (Lei nº. 1.513, de 11 de novembro de 2003) adotou muitos dos conceitos defendidos pelos organismos internacionais e incorporou políticas e formulações na perspectiva do gerencialismo preconizado pela Nova Gestão Pública, como gestão descentralizada, participativa, estratégica, de resultados e com efetiva prestação de contas.

A partir de sua aprovação, a gestão das escolas públicas do estado do Acre passou a ser composta por um diretor, auxiliado por um coordenador de ensino e um coordenador administrativo, sendo que os dois últimos são indicados pelo primeiro. O diretor é eleito pela comunidade escolar (professores, funcionários, pais e alunos maiores de 13 anos), após ser aprovado em processo de certificação oferecido pela SEE.

Outra política adotada nas reformas educacionais do Acre foi a de descentralização financeira, materializada no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE Estadual), que foi inspirado num programa similar criado pelo Ministério da Educação (MEC), em 1995. O PDDE do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), por sua vez foi criado no

contexto da implementação das reformas do Estado brasileiro, durante a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Estas reformas foram concebidas pelo Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado Luís Carlos Bresser Pereira, “teórico da Reforma do Estado no Brasil, (que) tem como base teórica e política a Terceira Via” (Peroni, 2006, p. 288).

A Terceira Via é um movimento político surgido na Inglaterra inspirado nos trabalhos do sociólogo Anthony Giddens (2001, p. 36), adotado durante o governo do Primeiro-ministro Tony Blair (1997-2007) e que visava “adaptar a social democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das últimas duas ou três décadas”, numa “tentativa de transcender tanto a social democracia quanto o neoliberalismo”. A Terceira Via influenciou movimentos políticos de centro-esquerda em diversos países e inspirou o modelo de Estado que foi adotado no Brasil a partir das reformas de Bresser Pereira.

Esse modelo também foi defendido pelo Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD), organização pública internacional e intergovernamental, fundada em 1972 e que tem como missão promover o intercâmbio de experiências entre governos visando a modernização da administração pública, que publicou, no ano de 1998 um documento intitulado Uma nova gestão pública para a América Latina, onde discutia o cenário das reformas e defendia que a realidade no continente exigia a

(construção) de um Estado para enfrentar os novos desafios da sociedade pós-industrial, um Estado para o século XXI que, além de garantir o cumprimento dos contratos econômicos, deve ser forte o suficiente para assegurar os direitos sociais e a competitividade de cada país no cenário internacional. Busca-se, desse modo, uma terceira via entre o *laissez-faire* neoliberal e o antigo modelo social-burocrático de intervenção estatal. (Documentos do CLAD, 1998, p. 121)

De acordo com Peroni (2006), esse modelo defendido pela Terceira Via se estendeu por todo o campo de atuação do Estado. Para ela,

Na educação, visualizamos o processo de retirada do Estado, passando suas atribuições para o público não estatal por meio de vários projetos e programas, em que o governo repassa algum recurso para que a sociedade execute, como, por exemplo: o Programa Brasil Alfabetizado, as creches comunitárias, o Plano Nacional de Educação Profissional (Planfor) ou o embrião de formação de Organizações Sociais na escola como é o caso do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) (Peroni, 2006, p. 289).

A disseminação das políticas de descentralização de recursos para as escolas brasileiras ocorreu através do PDDE do Ministério da Educação (MEC), mas também de programas similares criados por secretarias de educação estaduais e municipais do país. No

caso específico do Acre, isto se deu tanto no plano estadual, com o Programa Dinheiro Direto na Escola Estadual (Lei nº. 1.569, de 23 de julho de 2004), quanto na capital do Estado, Rio Branco, com a criação do Programa Financiando Nossa Escola (Lei Municipal nº. 1.532, de 05 de abril de 2005).

É importante salientar que a descentralização de recursos já estava presente no primeiro Plano Estratégico da SEE (PES 1999-2006), que naquele momento defendia essa política com os seguintes argumentos:

A descentralização, a participação e a autonomia estão presentes nos projetos do Estado do Acre desde 1999.

Por intermédio da descentralização, que é um tema que vem sendo discutido no âmbito do Governo do Estado, estão sendo aprimoradas novas técnicas para implantação das ações da SEE/AC.

A SEE – AC dispõe de um programa de Descentralização de Recursos para as Escolas Estaduais. Esse programa faz parte de uma política de descentralização administrativa e financeira, visando garantir a manutenção de suas atividades básicas (Acre; PES 1999-2006)

A criação do PDDE estadual representou um novo momento nas relações entre secretaria de educação e escolas, pois, a partir dele, se substituiu a lógica de repasses por meio de convênios que eram celebrados de acordo com a disponibilidade financeira do órgão gestor, impossibilitando qualquer tipo de planejamento financeiro por parte das escolas, pela efetivação de uma política pública que assegurava um valor *percapita* anual por cada aluno matriculado, que seria destinado à aquisição de materiais pedagógicos, de expediente e de limpeza, além de um valor estabelecido de acordo com o padrão físico da escola para a manutenção, reformas e adequações no seu espaço físico.

A introdução dessa política de descentralização tinha por objetivo:

[...] dar autonomia às escolas [e] fundamentado na necessidade de garantir aos alunos oportunidades de aprendizagem, atuando sobre as condições de oferta do ensino, com base no binômio qualidade e equidade.

Ao receberem os recursos, as escolas passam a ter autonomia necessária para definir suas prioridades administrativas, de infraestrutura e pedagógicas, possibilitando, assim, o exercício da Gestão Democrática, com o objetivo de contribuir para a melhoria da qualidade do ensino (Acre; PES, 1999-2006, p. 9-10).

A percepção da importância da descentralização de recursos pode ser observada em documentos elaborados pela SEE sobre ações que impactaram na melhoria dos resultados das escolas estaduais verificados nas avaliações realizadas pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e pelo Sistema Estadual de Avaliação da Aprendizagem Escolar (SEAPE), incluindo ainda as melhorias salariais, melhoria dos espaços físicos das escolas e

o PDE das escolas. (Informações Estratégicas dos 12 anos do governo do Estado do Acre, 2010 – Arquivo do autor).

É importante ressaltar que princípios e conceitos defendidos pela NGP, como eficiência e eficácia eram citados explicitamente no primeiro PES construído pela Secretaria de Estado de Educação (SEE), no ano de 1999, ao mesmo tempo em que se destacava a defesa e uma crítica à racionalidade da lógica capitalista, como pode ser observado no seguinte trecho:

[...] Quanto à aplicação do conceito de qualidade à educação, ao ensino ou à escola, pode-se afirmar que ele está associado às ideias de eficiência e de eficácia, de ampliação da escolaridade a um maior número de pessoas, de aumento das taxas de aprovação e, particularmente, de efetividade dos processos de ensino e de aprendizagem, origem dos demais resultados almejados.

Sob esta perspectiva, entende-se que a descentralização, a participação e a autonomia podem ser sustentadas, pelo menos, por duas perspectivas: uma de ordem capitalista, na qual tais princípios vinculam-se no mercado; outra, com perspectiva socialista, na qual estes fazem parte de uma estratégia de natureza política que garanta o processo de tomada de decisões coletivas, privilegiando o direito à educação para todos. O Governo do Estado do Acre, através da SEE/AC, deixa claro que descentralizar não significa desobrigar o Estado de seu papel de mantenedor da Escola Pública. Pelo contrário, a política de descentralização no sistema educacional possibilita a autonomia da comunidade local para decidir sobre os aspectos financeiros, administrativos e pedagógicos, antes exigidos do Estado. (Acre; PES 1999-2006, p. 9-10).

Destaca-se aqui o fato de que era diretor de uma escola pública estadual quando do início do programa de descentralização de recursos (1996) durante a gestão do presidente Fenando Henrique Cardoso (1995-2002) e pude testemunhar o quanto o Programa Dinheiro Direto na Escola operou mudanças no cotidiano escolar.

A simples possibilidade de a escola poder definir que materiais adquirir e ter recursos financeiros para isso, facilitou bastante o próprio funcionamento delas, pois anteriormente os diretores dependiam da boa vontade dos dirigentes da secretaria, bem como da disponibilidade dos materiais necessitados nos almoxarifados do órgão para o funcionamento da escola. Já como técnico na SEE pude vivenciar todo o trabalho de elaboração, pactuação e efetivação do seu correspondente estadual nas unidades de ensino.

Outra característica marcante das reformas educacionais efetivadas no estado do Acre, diz respeito às bases daquilo que se constituiria no regime de colaboração também previsto no PES, teve início com o reordenamento das redes públicas de ensino, iniciado em 2001, a partir de uma parceria entre a SEE e a Secretaria Municipal de Educação de Rio Branco (SEME – RB), e que preparou as condições para a formulação da Lei do Sistema Público de Educação (Lei nº 1.694, de 21 de dezembro de 2005).

Quando de sua elaboração, em 1999, o Plano Estratégico da SEE (PES 1999-2006), definia que:

O reordenamento da rede escolar de educação básica é um processo pelo qual o perfil de atendimento da escola é adequado a demanda da região em que a escola está situada, bem como das condições físicas do prédio no qual está instalada a escola, propiciando um padrão básico de funcionamento, que possibilita a implementação de um projeto pedagógico apropriado à faixa etária das crianças.

Verifica-se a demanda de matrículas e a respectiva oferta de vagas pelas escolas. É, também, definido o padrão pedagógico das escolas de modo que na região tenha uma cobertura de todos os níveis e modalidades de ensino, para que os alunos não tenham que se deslocar do município ou do bairro onde residem, para um outro distante, para estudar.

O reordenamento de rede possibilitou, também, a determinação das atribuições entre o Estado e os Municípios, pois a divisão da rede escolar de ensino, a quem compete cada modalidade de ensino, tendo como objetivo esclarecer as competências de cada esfera administrativa. Desta forma, as atribuições foram bem definidas, resultando em uma educação de melhor qualidade. (Acre; PES 1999-2006, p. 8).

Esse movimento possibilitou que Estado e Município de Rio Branco organizassem a oferta de matrículas nas diferentes regiões da cidade, denominadas, a partir daí, de regionais. Assim, ofertando, na mesma área geográfica, vagas da educação infantil ao ensino médio, sem que houvesse a necessidade de deslocamento de crianças e de jovens para escolas localizadas na região central da capital ou em bairros mais distantes de suas residências.

Cabe ressaltar que, na gestão do prefeito Raimundo Angelim à frente da Prefeitura de Rio Branco (2005-2012), essa organização de matrículas construída pela equipe da SEE foi adotada pela Secretaria Municipal de Educação de Rio Branco e denominada Matrícula Cidadã, tendo sido premiada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), como uma das melhores experiências de gestão pública no país.

É importante destacar que a construção política do reordenamento de rede constituiu-se em uma grande engenharia política, pois, naquele momento, a Prefeitura de Rio Branco era administrada por uma agremiação política adversária da coligação Frente Popular do Acre e que se encontrava em disputa aberta e radicalizada para as eleições estaduais do ano seguinte. Tais eleições seriam novamente vencidas pela FPA, dando início a 20 anos de mandatos sucessivos de políticos dessa coligação no Acre.

Em documento interno no qual se analisam os resultados estratégicos de 12 anos de gestão da FPA à frente do governo do estado, no caso, as gestões de Jorge Viana (1999-2002 e 2003-2006) e Binho Marques (2007-2010), a gestão da SEE elenca as ações que foram fundamentais para os resultados obtidos pela educação acreana à época:

Plano de carreira: a valorização dos profissionais de educação passa pela construção de uma política que garanta a melhoria das condições de trabalho, a formação inicial e continuada e o estabelecimento de um plano de carreira que alie o desenvolvimento

profissional com a melhoria salarial. O plano de carreira garantiu um reajuste de 275,71% no período de 1999 a 2010, fazendo da remuneração dos professores do Acre uma das melhores do país

Descentralização financeira: As escolas passaram a gerenciar recursos e recebem hoje um *per capita* de R\$ 50,00. Além disso, gerenciam também através do Programa “NOSSA ESCOLA” a reforma das escolas.

Modernização da gestão escolar: A melhoria dos indicadores de qualidade do estado tem na gestão das unidades de ensino um dos seus principais pilares. O processo de gestão foi qualificado com a implementação da certificação de diretores antes do processo eleitoral, o estabelecimento do PDE (Plano de Desenvolvimento da Escola) e a descentralização financeira. Foram medidas que ampliaram a efetividade das ações da escola, possibilitando a responsabilização das unidades de ensino por seus resultados.

Implantação do SAGE (Sistema de Acompanhamento da Gestão Escolar): Ferramenta construída para apoiar o dirigente escolar no acompanhamento de indicadores de resultados dos processos pedagógicos, estratégicos e administrativos da escola. Através de consultas, relatórios e gráficos, o SAGE apoia o dirigente escolar no planejamento e na tomada de decisões.

Implantação do SEAPE (Sistema Estadual de Avaliação da Aprendizagem Escolar): Tem como finalidade diagnosticar o sistema de ensino e, ao mesmo tempo, servir de instrumento de monitoramento das políticas públicas de educação. É uma avaliação em larga escala em que se avalia a evolução da qualidade do sistema público de ensino, verificando o desempenho dos alunos do 5º ano e 9º ano do ensino fundamental e 3º ano do médio nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática, por meio da aplicação de testes cognitivos e a investigação dos fatores associados (Documento Informações Estratégicas dos 12 anos do governo do Estado do Acre, 2010 – Arquivo do autor).

Cabe observar que as ações descritas acima mostram claramente uma reorganização da gestão da SEE e das escolas no formato gerencial, com programas de descentralização financeira, programa de modernização da gestão com a criação de curso de capacitação para dirigentes escolares mesclando o componente técnico com a escolha política (eleição), implementação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) como metodologia de planejamento em todas as escolas estaduais; criação de ferramentas de monitoramento da gestão, criação de um sistema estadual de avaliação em larga escala para aferir o desempenho dos alunos, mas, principalmente a criação de uma política estadual de bonificação inspirada nos modelos defendidos pelos organismos internacionais.

Quando da transição da gestão de Binho Marques (2007-2010) para a de Tião Viana (2011-2014), foi elaborado um relatório avaliando as ações desenvolvidas até então, das quais destacamos as que estavam diretamente ligadas à gestão do sistema, como:

(Criação de) sistema próprio de avaliação em larga escala e constrói o IDEB-ACRE. Escolas [...] integradas à SEE através do Sistema Integrado de Gerenciamento Escolar – SIGE.

Sistema de Acompanhamento da Gestão Escolar permite que a escola e a SEE acompanhem a execução das ações planejadas.

Acre fica entre os 10 melhores sistemas educacionais do país: em 10º lugar do 1º ao 5º ano; em 4º lugar do 6º ao 9º ano e em 7º lugar no Ensino Médio.

Prêmio de Valorização do Desenvolvimento Profissional- VDP. Prêmio de Valorização da Gestão- VDG (Relatório de Gestão da SEE, 14 de outubro de 2010 – Arquivo do autor).

No referido relatório, foram elencadas algumas ações que deveriam ter continuidade no quadriênio 2011-2014. Contudo, muitas destas ações seriam descontinuadas na gestão seguinte, o que demonstra que não se teria um governo de continuidade programática como se teve até então, mas, sim, uma ruptura sistemática com tudo que havia sido feito enquanto se via surgir uma nova gestão liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pela Frente Popular do Acre (FPA), que passou a implementar políticas completamente diferentes.

Essa mesma percepção do distanciamento das ações e objetivos do governo Tião Viana (2011-2018) das gestões de Jorge Viana (1999-2006) e de Binho Marques (2007-2010) também é percebida por Nogueira (2015), quando a autora afirma que:

nas duas gestões de Tião Viana, imprime-se uma outra lógica denominada pelo Governo como *gestão de resultados*, onde não se mantém a coerência com a condução dos três primeiros mandatos da FPA. Isso significa que as influências das primeiras gestões não foram seguidas, ainda que estas tenham se firmado sob raízes muito fortes, a considerar o longo período de manutenção da FPA no poder e as conquistas alcançadas em termos educacionais. Nos três primeiros mandatos havia uma interlocução significativa com a política educacional. Nessa segunda matiz, o popular passou a se configurar como elemento de retórica (Nogueira, 2015, p. 146-147).

Igual percepção sobre as diferenças entre as três primeiras gestões da FPA à frente do governo do Acre e as gestões de Tião Viana pode ser encontrada em entrevista realizada, quando da realização de minha pesquisa de mestrado, no ano de 2016, com o professor Josenir Calixto, diretor de ensino da SEE no período de 2007 a 2014. Portanto, durante todo o governo de Binho Marques (2007-2010) e no primeiro mandato de Viana (2011-2014).

Para o diretor de ensino da SEE no período de 2008 a 2014, Josenir Calixto:

[...] A posse de Tião Viana no governo do Estado do Acre representou a ruptura com o modelo de gestão desenvolvido pelos três governos anteriores da Frente Popular do Acre. (Os governos anteriores) tinham como concepção que a ação estatal deveria promover as condições para o estabelecimento da transformação das estruturas sociais e econômicas do Estado. [...] A ruptura do modelo de gestão anterior é caracterizada principalmente pelo abandono do binômio planejamento e gestão. No Governo Tião Viana a ênfase foi a de assegurar a manutenção do que vinha sendo realizado nos governos anteriores, sem a devida reflexão sobre as necessidades de mudança e aperfeiçoamento das políticas públicas, o que implicou na precarização das ações desenvolvidas. Os programas e as ações desenvolvidas nos governos anteriores foram mantidos, em razão dos compromissos assumidos com as agências de financiamento (Banco Mundial) e no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação assinado com MEC (PAR) (Josenir Calixto, entrevista concedida ao autor realizada em junho de 2016).

Conforme já exposto, adoto o mesmo posicionamento defendido por Nogueira (2015) e por Josenir Calixto (2016), quando fazem distinção entre as três primeiras gestões da FPA (Jorge Viana e Binho Marques), das duas gestões subsequentes, que tiveram Tião Viana como governador (2011-2018). O abandono de muitas ações, não apenas na área educacional, foi uma constante no período de 2011 a 2018. A partir da posse de Viana, se observa que o foco das ações do governo é modificado substancialmente.

Ainda na referida entrevista, Josenir Calixto aprofunda a análise ao descrever o caráter puramente político-eleitoral das ações de governo e acentua que:

[...] As introduções na política de educação de ações consideradas como inovação atenderam fundamentalmente a uma compreensão que era preciso dar visibilidade às ações do Governo com o objetivo de apresentar um discurso de modernização dos serviços educacionais. Foram desenvolvidas ações como distribuição de computadores para alunos do ensino médio, criação de centro de línguas estrangeiras para atender um pouco mais de 1,5% dos alunos da rede, sem nenhum diálogo com as escolas e como se estas medidas pudessem contribuir para o trabalho das unidades de ensino. Claramente buscava-se a construção de ilhas de excelência em detrimento de uma política pública universal. As ações de relação com a sociedade foram modificadas. Nos governos anteriores a relação com as prefeituras tinha como premissa a organização de formas de cooperação que implicassem na ampliação das matrículas e na melhoria dos indicadores educacionais dos municípios, teve como orientação apenas a manutenção para permuta de servidores. Com isso há um abandono de um princípio republicano do relacionamento institucional por critérios de ordem política partidária. O mesmo princípio foi adotado no relacionamento com as gestões escolares. A relação que era pautada para a melhoria dos processos escolares e com ações de fortalecimento da escola, passou a ter como diretriz o apoio ao projeto eleitoral do governo. Todas as ações de ampliação de participação da comunidade no processo de gestão, foram abandonadas ou atenuadas, impedindo a implementação dos princípios da gestão democrática, que ficou restrita a eleição de diretores (Josenir Calixto, entrevista concedida ao autor, realizada em junho de 2016).

É preciso destacar que é na gestão de Tião Viana (2011-2018) que se dá a consolidação das ações de regulação que foram implementadas no Acre: o pagamento dos prêmios de bonificação VDP e VDG passou a ser vinculado aos resultados das avaliações do SEAPE, em 2014; a aprovação do Plano Estadual de Educação (Lei nº. 2.965, de 2 de julho de 2015), que criou o Índice de Desenvolvimento da Educação do Acre (Idea), vinculou o pagamento de prêmios ao cumprimento das metas desse índice; regulamentou as avaliações externas enquanto política de Estado e reformulou a lei de gestão democrática, possibilitando que profissionais não-docentes pudessem concorrer ao cargo de gestor escolar, em uma ação tipicamente eleitoreira disfarçada de democratização.

3.5 A POLÍTICA DE BONIFICAÇÃO NO ACRE: OS PRÊMIOS VDP E VDG

Postas essas questões e pensando no campo da política educacional de forma mais específica, compreende-se que o estudo da política de bonificação implementada no Estado do Acre e materializada nos prêmios VDP e VDG une-se a tantos outros dispositivos que envolvem a ação dos sujeitos, especialmente daqueles que fazem política e política educacional, dos que as executam no espaço escolar, assim como das ações que são planejadas no campo macropolítico.

Inicialmente, cabe considerar que existem diferentes tipos de políticas de responsabilização, das quais a de bonificação faz parte. Para Brooke (2013), é possível distinguir dois tipos de políticas de responsabilização dentre aquelas adotadas pelos diferentes estados brasileiros:

As políticas *low stakes*, em que as consequências dos resultados são mais simbólicas e, por serem difusas, pouco afetam a vida dos atores individuais; e as políticas *high stakes*, em que as consequências são significativas para o indivíduo ou sua instituição, em termos funcionais e/ou econômicos. No caso brasileiro, as políticas *high stakes* quase sempre atingem os professores e suas escolas, havendo só um exemplo do uso de resultados de sistemas de avaliação externa para determinar a classificação ou promoção de alunos (Brooke, 2013, p. 37).

Nardi (2014), expressando entendimento de Bonamino e Sousa (1999) sobre a política de responsabilização que vem sendo adotada no Brasil, defende que:

essa noção de *accountability* diz respeito a uma segunda geração de avaliação em larga escala no Brasil, quando os resultados das avaliações são articulados com políticas de responsabilização branda (*low stakes*). Essas políticas, por sua vez, investem na divulgação pública e devolução dos resultados às escolas, de modo que as equipes escolares se mobilizem para melhorar os resultados. Distinta, portanto, de uma responsabilização forte (*high stakes*), demarcada pelo estabelecimento, com consequências materiais para os agentes escolares e que segundo as autoras, informaria uma terceira geração de avaliação da educação básica, já identificada em algumas experiências pontuais, como nos estados de São Paulo e Pernambuco, que instituíram bônus cuja concessão observa os resultados nas avaliações externas e o cumprimento de metas (Nardi, 2014, p. 284-285).

Brooke (2013) defende, ainda, que essas políticas de bonificação ou de incentivo monetário fazem parte do grupo das políticas de responsabilização *high stakes*. Assinala que o termo mais adequado a ser utilizado para definir essas políticas é “incentivo monetário”, ao invés de “incentivo salarial”, o que seria incorreto, já que sugere “um aumento permanente de remuneração”.

Ainda segundo as análises de Brooke (2013):

Chamadas em outros países de pagamento por resultados, incentivos de desempenho ou remuneração variável, essas políticas abrangem o que aqui são chamados de sistemas de bonificação ou premiação, projetados para calcular e conceder um adicional, eventual, à remuneração dos profissionais da educação. No Brasil, essas políticas são de diferentes tipos, aplicadas com metodologias e periodicidades distintas e com níveis variados de abrangência e premiação, mas todas coincidem em propor uma remuneração variável adicional para os professores que, no seu cálculo, leva em consideração o nível de desempenho alcançado pelos alunos da escola em uma ou mais avaliações externas. Mesmo empregando metodologias diversas, as premissas dos diferentes sistemas de bonificação são essencialmente as mesmas: existe uma relação entre o desempenho dos profissionais da educação (principalmente os professores) e a aprendizagem dos alunos; uma forma de aumentar o desempenho desses profissionais é oferecer um bônus ou prêmio relacionado ao nível de aprendizagem dos alunos, funcionando como um incentivo ou como reconhecimento pelos bons resultados do exercício da docência (Brooke, 2013, p. 37).

Essa percepção de que a adoção de sistemas estaduais de avaliação vem ampliando suas atribuições e acrescentando novas formas de *accountability* para professores e gestores pode ser percebida em Santos e Vilarinho (2021), quando destacam que:

É possível observar que os sistemas estaduais de avaliação da educação, em sua maioria, tomam como modelo o Saeb. No entanto, nesse âmbito administrativo, as estratégias de política vêm agregando outros elementos aos processos, como o estabelecimento de metas vinculadas a algum indicador de desempenho e o pagamento de bonificação aos professores e gestores escolares (Santos; Vilarinho, 2021, p. 1.163).

Um indicativo do quanto a política de bonificação vem sendo adotada pelos governos nas suas redes estaduais de educação pode ser evidenciado em Brooke e Rezende (2020), a propósito do levantamento realizado pelos autores no ano de 2015 e identificam que:

desde o ano 2000 um total de 10 governos estaduais brasileiros implementaram políticas de incentivos salariais para os membros da equipe escolar com base no desempenho dos alunos, enquanto outros três implementaram políticas de bônus salariais utilizando outros critérios, incluindo a assiduidade dos professores e a participação em cursos de formação em serviço (SCORZAFAVE; FERREIRA; DORRIGAN, 2015, *apud* Brooke; Rezende, 2020, p. 1.343).

Os autores em evidência destacam o fato de que, enquanto nos Estados Unidos da América (EUA) existem duas leis sobre *accountability*: a No Child Left Behind (Nenhuma Criança Deixada para Trás), de 2001, e a The Every Student Succeeds Act (Todo Aluno Consegue), de 2015, a ausência de uma legislação dessa natureza no Brasil restringiu a discussão sobre essa política ao simples pagamento de bonificações. Nesse sentido, Brooke (2020, p. 1.344) ressalta que elas funcionam muito mais como “uma estratégia do empregador para aumentar a assiduidade e produtividade dos professores do que uma tentativa de exigir padrões mínimos de qualidade”.

Brooke e Rezende (2020) afirmam que as características do tipo de contrato e de carreira dos professores brasileiros precisam ser levadas em consideração quando se busca algum tipo de comparação das diferenças entre o tipo de *accountability* adotado no Brasil e o dos EUA, país que sempre é lembrado quando se discute tal política, pois, de acordo com esses pesquisadores:

No Brasil, a carreira de professor é acessada por meio de exames públicos, promoções ocorrem com base em qualificações acadêmicas ou por anos de serviço e os professores encontram-se protegidos de perderem seus empregos em um ambiente que é livre do risco de intervenção ou de fechamento de escolas. Esse cenário faz com que seja impossível para as autoridades relacionar as movimentações na carreira do professor a qualquer medida de desempenho docente ou sugerir algum tipo de consequência para os professores ou escolas que deixam de alcançar suas metas. Isso explicaria o motivo pelo qual o único tipo de *accountability* usada no Brasil é a premiação coletiva dada à escola, o que exclui qualquer possibilidade de perda de alunos, redução de recursos, intervenção escolar, fechamento de escolas ou perda de oportunidades na carreira, como ocorre nos Estados Unidos (Brooke; Rezende, 2020, p. 1.356).

Segundo os referidos autores, há uma “tendência de pressupor uma correspondência entre os Estados Unidos e o Brasil nas formas e consequências da *accountability*, (pois) a maioria das críticas que procuram sustentar argumentos com base nos efeitos colaterais da política se baseia na literatura norte-americana” (Brooke; Rezende, 2020, p. 1.356). Os autores em evidência afirmam, ainda, que:

Isso fica claro na alegação de que a *accountability* provoca competição indevida. No caso do Brasil, as metas e o pagamento de bônus são para a escola como um todo, pago coletivamente e de acordo com níveis de alcance das metas pela escola. Neste cenário, a escola está efetivamente competindo com seu próprio desempenho passado e qualquer competição entre escolas e professores seria inesperada e provavelmente alheia à política (Brooke; Rezende, 2020, p. 1.361-1.362).

Segundo as análises de Barbosa e Fernandes (2013, p. 48), a adoção da política de bonificação por parte dos diferentes estados brasileiros decorre da influência de organismos internacionais, como o Banco Mundial, que defendem a criação de sistemas de incentivos salariais como forma de melhorar as práticas docentes, substituindo os “modelos atuais de carreira docente que, comumente, consideram apenas o tempo de serviço e a titulação como formas de progressão na carreira”. Assim, ao invés de criarem planos de carreiras com melhorias salariais e melhores condições de trabalho, fazem a opção por vincular isso ao desempenho profissional.

Essas autoras discutem, também, as dificuldades para a aplicação dessa política de pagamento por desempenho, pois defendem que a especificidade do trabalho docente, somada a inúmeros outros fatores, dificulta essa mensuração.

Segundo Barbosa e Fernandes (2013):

tomar o rendimento escolar dos alunos como resultado somente do trabalho do professor, pode se configurar como uma concepção reducionista deste processo que, por sua vez, não traduziria a realidade vivenciada pelas escolas. Ao adotar apenas o rendimento discente como mostra do trabalho docente, podemos ignorar as precárias condições de trabalho e carreira a que os professores estão submetidos, além de não reconhecer as fragilidades da formação docente agravadas por uma expansão quantitativa do ensino superior. Na heterogênea realidade brasileira, estes fatores têm grande implicação sobre a realidade escolar, afetando significativa e negativamente o trabalho docente (Barbosa; Fernandes, 2013, p. 49).

Acrescente-se a isto, as particularidades da carreira do magistério público brasileiro, que diferentemente de outros países, como Estados Unidos e Inglaterra, que costumeiramente são utilizados como referência ao tratar do tema educação, o acesso a ela se dá por concurso público que garante estabilidade funcional após um tempo de exercício da função, e que torna praticamente impossível a demissão em caso de baixo rendimento dos alunos nas avaliações externas, que geralmente é utilizado como medida para o pagamento dos bônus educacionais.

No caso específico do Acre, pode-se afirmar que o modelo de *accountability* adotado mescla características que são comuns aos diferentes modelos descritos na literatura sobre o tema e foram sendo introduzidas ao longo dos anos. Por exemplo, quando os prêmios de bonificação foram criados, em 2009, o primeiro critério para seu recebimento era estar em efetiva regência de classe. A partir daí, haveria uma subdivisão em duas partes: uma fixa, correspondendo a 20% (vinte por cento), e outra variável, correspondendo aos 80% (oitenta por cento) restantes com critérios específicos para cada uma delas.

É importante destacar que embora a maior parte das políticas de reformas educacionais descritas aqui tenham sido efetivadas nas gestões de Jorge Viana (1999 a 2006) e Binho Marques (2007 a 2010) coube à gestão de Tião Viana (2011 a 2018), ampliar o desenho do modelo de *accountability* do Acre com o Decreto nº. 3.191, de 19 de agosto de 2015, que passou a vincular o pagamento do prêmio VDP ao cumprimento das metas estabelecidas no Índice de Desenvolvimento da Educação do Acre - IDEA.

Anteriormente, o Decreto nº. 7.499 de abril de 2014, já havia estabelecido que os resultados das avaliações externas realizadas pelo sistema estadual, o SEAPE, passariam a ser um novo critério para o recebimento da bonificação, além de estender o prêmio VDP para toda a equipe da escola (diretor, coordenadores de ensino, pedagógicos, administrativos, professores e servidores de apoio). No entanto, é importante ressaltar que em nenhum momento o não cumprimento das metas previstas para o pagamento do prêmio implicou algum tipo de punição para os beneficiários deles.

3.6 OS PRÊMIOS DE BONIFICAÇÃO PARA A EDUCAÇÃO NO ACRE

No caso do estado do Acre, a criação da política de bonificação para os profissionais da educação se deu com a aprovação da Lei complementar nº. 199, de 23 de julho de 2009, que instituiu o Prêmio de Valorização e Desempenho Profissional (PVDP) para esses profissionais. A lei aprovada estabelecia os valores que seriam pagos para as diferentes classes do magistério estadual, determinava que o primeiro critério para o recebimento do bônus seria a efetiva regência de classe e definia que os demais critérios constariam em Decreto Governamental, conforme pode ser observado no corpo da referida Lei:

Art. 10. A Subseção II da Seção VII do Capítulo II da Lei Complementar nº 67, de 1999, passa a vigorar acrescida do art. 23-A, com a seguinte redação:

“Art. 23-A. Os professores do Quadro de Pessoal da SEE, que estejam em efetiva regência, terão direito ao Prêmio Anual de Valorização e Desenvolvimento Profissional – PAVDP, respeitados os valores máximos estabelecidos no Anexo IV. Parágrafo único. Os critérios para o recebimento e a forma de pagamento do Prêmio Anual de Valorização e Desenvolvimento Profissional – VDP serão estabelecidos em decreto do Poder Executivo.” (NR)

Art. 11. A Lei Complementar nº 67, 29 de junho de 1999, passa a vigorar acrescida do Anexo IV, na forma do Anexo VI desta lei complementar.

Os valores do prêmio VDP, quando de sua criação, eram bastante consideráveis, conforme pode ser observado no Anexo VI da Lei Complementar nº. 67, após a aprovação da LC nº. 199, que acrescentou o artigo 23-A, conforme se pode verificar no quadro a seguir:

QUADRO 5 – VALORES DO PRÊMIO VANTAGEM POR DESEMPENHO PROFISSIONAL (VDP)

Vantagem por Desempenho Profissional	
Professor P2, com jornada em sala de aula de 20 horas	R\$ 2.300,00
Professor P2, com jornada em sala de aula de 16 horas	R\$ 1.840,00
Professor PE3, com jornada em sala de aula de 20 horas	R\$ 1.725,00
Professor P1, com jornada em sala de aula de 20 horas	R\$937,00

Fonte: Elaborado pelo autor.

Cabe destacar que a existência de professores com carga horária distinta se deve ao fato de que durante a discussão e aprovação da Lei nº. 67/99, que instituiu o novo Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério Público Estadual, nos meses de maio e junho de 1999, foi acordado entre governo do estado e sindicato dos trabalhadores, que todos os profissionais com carga horária de 30 horas semanais e que já fizessem parte do quadro efetivo da SEE teriam

16 horas em regência de classe, enquanto os que ingressassem na vigência do novo plano teriam a carga horária semanal de 20 horas em regência de classe.

Esta diferença entre os valores pagos aos professores com 16 e 20 horas em regência de classe, conforme explicitada no anexo da lei que criou o prêmio VDP, teoricamente deveria servir como incentivo para que os profissionais do chamado primeiro provimento ampliassem sua carga horária, o que acabou não acontecendo.

Ainda no ano de 2009, foi criado o Prêmio de Valorização e Desenvolvimento da Gestão (VDG) para as equipes gestoras (diretor, coordenador de ensino e coordenador administrativo), por meio da Lei Complementar n.º. 304, de 30 de dezembro do referido ano, que determinou o seguinte:

Art. 1º A Lei Complementar n.º 67, de 29 de junho de 1999, passa a vigorar acrescida do Art. 23-B:

“Art. 23-B. As equipes gestoras do quadro de pessoal da SEE, que estejam em exercício nas unidades de ensino da rede pública estadual, terão direito ao Prêmio Anual de Valorização e Desenvolvimento da Gestão – PAVDG, respeitados os valores máximos de R\$ 4.673,00 (quatro mil, seiscentos e setenta e três reais) para os diretores de escola, R\$ 2.600,00 (dois mil e seiscentos reais) para os coordenadores de ensino e R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais) para os coordenadores administrativos, a ser pago em duas parcelas, uma em julho e outra em dezembro.

Parágrafo único. Os critérios para o recebimento e a forma de pagamento do PAVDG serão estabelecidos em decreto do Poder Executivo” (NR) (Acre, Lei Complementar n.º. 304, de 30 de dezembro de 2009).

Criados respectivamente pelas Leis Complementares n.º 199, de 23 de julho de 2009 e n.º. 204, de 30 de dezembro do mesmo ano e regulamentadas pelos Decretos n.º. 4.923 e n.º. 4.924, de 30 de dezembro de 2009, os prêmios VDP e VDG consistem no pagamento de uma bonificação anual para professores regentes e equipes gestoras das escolas (diretores, coordenadores de ensino e administrativos) e são estruturados da seguinte forma: uma parte fixa de 20% e outra parte variável de 80% a ser paga de acordo com o cumprimento das metas estabelecidas pela SEE.

Embora o pagamento de um bônus para os profissionais da educação acreana já fosse discutido internamente pela equipe dirigente da SEE e mesmo pela equipe técnica do Banco Mundial que acompanhava a elaboração das propostas da área de educação, para inclusão na política de financiamento que se negociava naquele momento para o Estado, o Programa PROACRE, a criação dos prêmios deve ser compreendida no plano das estratégias de regulação, pois se pode afirmar que a criação dos prêmios de bonificação VDP e VDG foram iniciativas utilizadas pela SEE durante uma negociação salarial, entre os meses de março a maio de 2009, com o Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Acre (Sinteac) e com o atual

Sindicato dos Professores da Rede Pública do Estado do Acre (Sinproac), e visava evitar uma greve por reajuste salarial que se anunciava naquele momento.

É nessa mesma perspectiva que se pode compreender a afirmação de Braidi (2018), quando defende que o pagamento do prêmio para os diretores:

[...] constituiu-se como mecanismo de cooptação dos diretores, enquanto uma força determinante para aceitação do prêmio por parte dos professores, representando o comprometimento da gestão escolar com os objetivos da gestão do sistema. Em uma análise crítica, o prêmio VDG funcionou como uma forma de premiar os “colaboradores” do sistema no processo de consolidação da gestão por resultados. É nesse sentido que também podemos destacar, a despeito da política de bonificação no contexto educacional acriano, que sua extensão às equipes gestoras das escolas configurou uma estratégia da SEE de garantir politicamente sua aceitação e apoio junto ao conjunto de educadores (Braidi, 2018, p. 80).

A criação dos Prêmios VDP e VDG não pode ser compreendida fora do contexto das reformas educacionais de caráter gerencialista, em que as avaliações externas, a *accountability* e as bonificações fazem parte de um processo de regulação do trabalho escolar. Além disso, a inclusão do pagamento dos bônus para dirigentes escolares parece se inserir na linha de argumentação defendida por Ball (2006).

Na educação, o segmento dos diretores de escola é a principal “carreira” em que se dá a incorporação do novo gerencialismo, sendo crucial para a transformação dos regimes organizacionais das escolas (Grace, 1995), isto é, para o dismantelamento dos regimes organizacionais profissionais-burocráticos e sua substituição por regimes empresariais-mercadorológicos (Clarke and Newman, 1992). Na mudança de concepção, o processo de reforma de relações e práticas da chefia também gera uma profunda mudança de valores e subjetividades das lideranças nas escolas (Ball, 1997b) (Ball, 2006, p. 13).

A importância do papel dos diretores pode ser evidenciada no quadro construído por Ball; Maguire; Braun (2021), onde estes autores procuram demonstrar os papéis exercidos pelos diferentes atores na efetivação das políticas nas escolas, conforme se observa no quadro a seguir:

QUADRO 6 – ATORES DE POLÍTICAS E “TRABALHO COM POLÍTICA”

Atores de políticas	Trabalho com política
Narradores	Interpretação, seleção e execução de significados
Empreendedores	Defesa, criatividade e integração
Pessoas externas	Empreendedorismo, parceria e monitoramento
Negociantes	Contabilidade, relatórios, acompanhamento/apoio, facilitação

Entusiastas	Investimento, criatividade, satisfação e carreira
Tradutores	Produção de textos, artefatos e eventos
Críticos	Representantes do Sindicato: acompanhamento da gestão, manutenção de contra-discursos
Receptores	Sobrevivência, defesa e dependência

Fonte: Ball; Maguire; Braun (2021, p. 87).

As funções exercidas por estes atores de políticas são as mais variadas possíveis, com todos exercendo uma função fundamental para a efetivação das políticas, no entanto, convém ressaltar que Ball já havia destacado a importância do papel exercido pelo diretor de escola, que embora muitas vezes atuasse como um dos principais intérpretes da política, responsáveis por sua defesa e convencimento na escola, sejam, em outras palavras, os “agentes fortes de mudança”, também eles sofrem intensa pressão por parte do sistema para que sejam os disseminadores e defensores das políticas, contribuindo para sua institucionalização no ambiente escolar.

Para Ball, Maguire e Braun (2021)

Parte do papel de diretores e o trabalho de empreendedores é juntar políticas díspares em uma narrativa institucional, uma história sobre como a escola funciona e o que ela faz – de preferência articulada por meio de uma trama de “melhoria” de algum tipo [...], frequentemente muito inventiva, mesmo fantástica (dado que partes de uma escola podem ser escritas fora da história ou partes da história são “sobrescritas”) (Ball; Maguire; Braun, 2021, p. 89).

Dessa forma, a inclusão das equipes gestores na política de bonificação com a criação do prêmio VDG parece ir de encontro à essa perspectiva.

Sobre a questão exposta, é necessário analisar os aspectos que envolveram as reformas educacionais efetivadas durante a gestão da FPA (1999-2018), especificamente a política de bonificação expressa nos prêmios VDP e VDG, criada no ano de 2009, durante a gestão de Binho Marques e as alterações feitas durante a gestão do governador Tião Viana (2011 a 2018).

Em 09 de janeiro de 2013, durante a primeira gestão do Governador Tião Viana foi efetuada a primeira modificação nos prêmios de bonificação com a inclusão de seu pagamento para o secretário escolar, figura extinta na Lei de Gestão Democrática nº. 1.501/2003, que definia a composição da equipe gestora das escolas em diretor, coordenador de ensino e coordenador pedagógico, mas que fora recriada durante essa gestão.

Com isto, foi necessário alterar o artigo 23-B da Lei nº. 67/99, que passou a ter a seguinte redação:

Art. 23-B. As equipes gestoras do quadro de pessoal da SEE, que estejam em exercício nas unidades de ensino da rede pública estadual de educação básica, terão direito ao Prêmio Anual de Valorização e Desenvolvimento da Gestão – PAVDG, calculados sobre a remuneração do Diretor P2, Escola Tipo B, a ser pago em duas parcelas, uma em julho e a outra em dezembro, respeitados os seguintes percentuais máximos:

I – noventa por cento para os diretores de escola;

II – cinquenta por cento para os coordenadores de ensino;

III – vinte e quatro por cento para os coordenadores administrativos; e

IV – dezesseis por cento para os secretários escolares (Acre, 2013, p. 7).

Também os valores dos prêmios sofreriam alteração, a primeira desde sua criação em 2009, e passariam a ser vinculados à percentuais de salários e não mais a valores fixos como era feito até então, conforme pode ser verificado no quadro a seguir:

QUADRO 7 – VINCULAÇÃO DO PRÊMIO VDP À CARREIRA DO MAGISTÉRIO

Cargo	Valor do prêmio VDP
Professor P2, 15 e 30 horas/com 10/20 horas em sala	Vencimento da classe I, ref. B
Professor P2, 15 e 30 horas/com 8/16 horas em sala	Vencimento da classe I, ref. A
Professor PE3, 15 e 30 horas/com 10/20 horas em sala	Vencimento da classe I, ref. B
Professor PE3, 15 e 30 horas/com 10/20 horas em sala	Vencimento da classe I, ref. A
Professor P1, 15 e 30 horas	Vencimento da classe I, ref. A
Professor PS 1, 2 e 3, 15 e 30 horas	Vencimento da classe I, ref. A
Professor P2, 15 e 30 horas, temporário	Vencimento da classe I, ref. A
Professor PE3, 15 e 30 horas, temporário	Vencimento da classe I, ref. A
Professor P1, 15 e 30 horas, temporário	Vencimento da classe I, ref. A
Professor PS 1, 2 e 3, 15 e 30 horas, temporário	Vencimento da classe I, ref. A
Coordenador Pedagógico/por cargo ocupado	Vencimento da classe I, ref. A

Fonte: Elaborado pelo autor.

Em janeiro de 2015, no início da segunda gestão de Tião Viana no governo do Acre, foi feita uma nova alteração na política de bonificação do Acre, conforme pode ser observada quadro a seguir:

QUADRO 8 – VALORES E PERCENTUAIS DO PRÊMIO VDP

VANTAGEM POR VALORIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL – VDP	VALOR DO PRÊMIO VDP=Remuneração do Diretor P2, Escola Tipo B
CARGO	PERCENTUAL
Diretor Escolar	90% R\$ 4.869,00
Coordenador de Ensino	50% R\$ 2.705,00
Coordenador Administrativo	24% R\$ 1.298,40
Coordenador Pedagógico	Percentual correspondente ao cargo ocupado
Secretário Escolar	16% R\$ 865,60
Professor P2, 15 e 30 horas/com 10/20 horas em sala	26% e 44% respectivamente R\$ 1.406,60 e R\$ 2.380,04
Professor P2, 15 e 30 horas/com 8/16 horas em sala	17% e 35% respectivamente R\$ 919,70 e R\$ 1.893,50
Professor PE3, 15 e 30 horas/com 10/20 horas em sala	15% e 32% respectivamente R\$ 811,50 e R\$ 1.731,20

Professor PE3, 15 e 30 horas/com 8/16 horas em sala	14% e 25% respectivamente R\$ 757,40 e R\$ 1.352,50
Professor P1, 15 e 30 horas em sala	14% e 22% respectivamente R\$ 757,40 e R\$ 1.190,20
Professor PS 1, 30 horas	14%, R\$ 757,40
Professor PS 2, 30 horas	15% R\$ 811,50
Professor PS 3, 15 e 30 horas	10% e 20% respectivamente R\$ 541,00 R\$ 1.082,00
Professor P2, 15 e 30 horas, temporário	17% e 35% respectivamente R\$ 919,70 e R\$ 1.893,50
Professor PE3, 15 e 30 horas, temporário	15% e 30% respectivamente R\$ 811,50 e R\$ 1.623,00
Professor P1, 15 e 30 horas, temporário	14% e 22% respectivamente R\$ 757,40 e R\$ 1.190,20
Professor PS 1, 30 horas, temporário	14%, R\$ 757,40
Professor PS 2, 30 horas, temporário	15% R\$ 811,50
Professor PS 3, 15 e 30 horas, temporário	10% e 20% respectivamente R\$ 541,00 R\$ 1.082,00
Professor P2, 15 e 30 horas fora de sala	17% e 35% respectivamente R\$ 919,70 e R\$ 1.893,50
Professor PE3, 15 e 30 horas fora de sala	14% e 25% respectivamente R\$ 757,40 e R\$ 1.352,50
Professor P1, 15 e 30 horas fora de sala	14% e 20% respectivamente R\$ 757,40 e R\$ 1.082,00
Especialista em Educação, I, 15 horas	8% R\$ 432,80
Especialista em Educação, I e II, 30 horas	17% e 35% respectivamente R\$ 919,70 e R\$ 1.893,50
Apoio Adm. Educacional, nível I, 25 horas semanais	14% R\$ 757,40
Apoio Adm. Educacional, nível II, 30 horas semanais	15% R\$ 811,50
Apoio Adm. Educacional, nível I, 36 horas semanais	14% R\$ 757,40
Apoio Adm. Educacional, nível II, 36 horas semanais	15% R\$ 811,50
Apoio Adm. Educacional, nível III, 25 horas semanais	25% R\$ 1.352,50
Técnico Adm. Educacional, 30 horas semanais	15% R\$ 811,50

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nessa nova alteração, passou a constar no anexo da lei não apenas a vinculação a percentuais de um nível específico da carreira como era feito anteriormente, mas se acrescentaram os valores específicos de cada um dos cargos e funções que recebem o prêmio VDP. Essa vinculação contribuiu para que os valores pagos pelo prêmio ficassem congelados, pois a crise econômica que seria um dos fatores que contribuiu para a queda de popularidade da presidenta Dilma Rousseff (2011-2016) e seu posterior afastamento da Presidência da República, num processo sem crime de responsabilidade, fez com que os reajustes salariais se tornassem menos frequente, o que acabou por enfraquecer a política de valorização dos servidores do magistério estadual, até então uma das principais bandeira política da Frente Popular do Acre (FPA), e teria reflexo nas eleições de 2018, quando essa coligação de centro-esquerda que governava o Acre desde 1999 foi derrotada nas urnas.

No período compreendido de sua criação em 2009 até dezembro de 2022, a Secretaria de Estado de Educação investiu no pagamento do prêmio VDP a quantia aproximada de

R\$161.043.086,75. Não foi possível chegar ao número exato de servidores contemplados e nem ao valor pago, pois uma falha no sistema de folha de pagamento da SEE referente ao ano de 2010, não possibilitou a geração do relatório de pagamento completo para essa rubrica específica, que foi fornecido pela Secretaria de Estado de Educação em atendimento a uma solicitação feita para a execução desta tese.

Cabe destacar que do ano de 2009 até 2014, os prêmios VDP e VDG eram pagos em duas parcelas, nos meses de julho e dezembro, sistemática que se manteve até o ano de 2015, quando o pagamento dos prêmios, unificados na sigla VDP passou a ser feito em parcela única.

QUADRO 9 – VALORES INVESTIDOS NOS PRÊMIOS VDP

PAGAMENTO VDP REFERENTE AO PERÍODO 2009-2022			
Ano	Servidores contemplados	Observação	Valor pago (R\$)
2009	6.671	Pagamento em duas etapas	6.342.438,15
2010	3.860	Pagamento em duas etapas	7.393.976,06
2011	4.666	Pagamento em duas etapas	10.037.364,17
2012	3.671	Pagamento em duas etapas	7.981.327,21
2013	6.529	Pagamento em duas etapas	12.105.791,10
2014	5.543	Pagamento em duas etapas	11.687.297,33
2015	6.036	Média de 2013/2014	11.896.544,22
2016	5.788	Pagamento em etapa única	9.457.946,69
2017	5.912	Média de 2015/2016	10.677.245,45
2018	5.850	Média de 2016/2017	10.067.596,07
2019	5.267	Pagamento em etapa única	9.656.561,00
2020	8.564	Pagamento em etapa única	15.349.953,00
2021	9.953	Pagamento em etapa única	17.903.560,00
2022	11.232	Pagamento em etapa única	20.485.486,30
Total			R\$161.043.086,75

Fonte: Elaborado pelo autor.

Merece destaque o fato de que a substituição do projeto de governo da Frente Popular do Acre (FPA) por um outro de caráter nitidamente de direita não produziu nenhuma modificação na política de bonificação que havia sido efetivada a partir de 2009.

A inconstância política do grupo que assumiu o poder com a eleição de Gladson Cameli, do Partido Progressista (PP), na esteira da onda conservadora que assolou o país, rapidamente fez com que as diferenças políticas das forças que chegaram ao governo se transformassem em

brigas públicas entre o governador e seu vice, Major Rocha, filiado ao Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), mas oriundo da extrema-direita militar.

Os quatro anos da gestão de Cameli foram marcados por uma substituição interminável de secretários de estado e outros agentes públicos ao sabor dos humores palacianos. Por outro lado, foi também nesse período que a epidemia mundial da Síndrome respiratória aguda grave - SARS COV/19 fez inúmeras vítimas no Acre e paralisou o funcionamento dos mais diversos setores da máquina pública estadual.

No campo da educação, a primeira gestão de Cameli (2019-2022) se caracterizou por denúncias de malversação de recursos públicos e pela passagem de três secretários diferentes na SEE, o que impossibilitou a constituição de qualquer política pública nesse período. Talvez o fato mais significativo tenha sido o pagamento de abonos com as sobras remanescentes do novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), que por sua vez não se limitaram aos servidores da educação, mas foram estendidos a servidores afastados, cedidos a outros órgãos e mesmo comissionados.

O principal legado do primeiro mandato de Gladson Cameli (2019-2022), porém, consistiu em alterar a Lei Complementar nº. 67/99, o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR) dos servidores da Secretaria de Estado de Educação pela Lei Complementar nº. 396, de 01 de abril de 2022, modificando o percentual de aumento que havia entre cada progressão horizontal, que chegava a 90% (noventa por cento) entre o início e o fim da carreira, reduzindo-o para 63% (sessenta e três por cento).

De acordo com estudo elaborado pelo professor Sérgio Souza (2024) a pedido do Sindicato dos Trabalhadores em Educação (SINTEAC) visando auxiliar no processo de negociação salarial com o governo, as perdas anuais decorrentes dessa modificação do PCCR chegaram a R\$15.068,83 (quinze mil, sessenta e oito reais e oitenta e três centavos) para os professores com graduação em licenciatura plena enquadrados na última referência (letra J), R\$16.198,99 (dezesesseis mil, cento e noventa e oito reais e noventa e nove centavos) para os professores também enquadrados na mesma referência, mas com especialização, R\$17.329.16 (dezessete mil, trezentos e vinte e nove reais e dezesseis centavos) para os com mestrado e R\$18.082,59 (dezoito mil, oitenta e dois reais e cinquenta e nove centavos) para aqueles com a titulação de doutor.

Cabe ressaltar que o retorno ao enquadramento anterior se tornou uma das principais bandeiras dos sindicatos desde a aprovação desta alteração e no momento da elaboração desta tese é parte de um processo de negociação entre a Secretaria de Estado de Educação e Cultura (SEE) e os sindicatos vinculados à educação, onde o governo propõe o retorno da antiga tabela

dos trabalhadores da educação, com o retorno do percentual de 3% existente entre cada progressão horizontal, retirados em abril de 2022, dividindo-o em três parcelas anuais de 1%, a serem pagas nos meses de outubro de 2024, outubro de 2025 e outubro de 2026, enquanto que os sindicatos propõe o mesmo percentual, mas com pagamento nos meses de outubro de 2024, e março e outubro de 2025.

No que diz respeito à política de bonificação, a gestão da SEE se limitou a realizar os pagamentos do Prêmio VDP como eram feitos durante os governos da FPA, regulamentando-os pelos decretos nº. 8.100, de 23/02/2021 e nº. 11.005, de 21/02/2022, sem realizar nenhum tipo de alteração.

4 O PERCURSO METODOLÓGICO E OS ACHADOS DA PESQUISA

Neste capítulo, apresenta-se o percurso metodológico adotado para a análise dos dados da pesquisa, baseado na técnica da análise de conteúdo, na perspectiva descrita por Laurence Bardin (2011), buscando compreender o objeto de estudo além de seus significados aparentes e imediatos.

4.1 A ANÁLISE DOS DADOS DA PESQUISA

A análise de conteúdo demonstrou-se a técnica mais adequada para o estudo dos achados da pesquisa, pois permitiu verificar as implicações e os impactos da política de bonificação do magistério estadual do Acre sobre o trabalho escolar e sobre a valorização dos profissionais do magistério, possibilitando identificar como a construção desta política passou a ser assimilada pelo conjunto da categoria da educação, sendo defendida, inclusive, pelos sindicatos ligados à educação, o Sinteac e o Sinproac.

Nessa perspectiva, concordamos com Bardin (2011, p. 105), ao acentuar que “fazer uma análise temática consiste em descobrir os ‘núcleos de sentido’ que compõem a comunicação, cuja presença ou frequência de aparição podem significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido.

Idêntico sentido pode ser observado nas análises de Chizzotti (2006), quando afirma que:

O pesquisador procura penetrar nas ideias, mentalidade, valores e intenções do produtor da comunicação para compreender sua mensagem. São analisadas as palavras, as frases e temas que dão significação ao conjunto, para relacioná-las com os dados pessoais do autor, com a forma literária do texto, com o contexto sociocultural do produtor da mensagem: as intenções, as pressões, a conjuntura, a ideologia que condicionaram a produção da mensagem, em um esforço para articular o rigor objetivo, quantitativo, com a riqueza compreensiva, qualitativa (Chizzotti, 2006, p. 116-7).

Na busca por significados no material utilizado na pesquisa, definiu-se como unidade de registro para a codificação deste material, a análise temática, técnica que permite a identificação de um vasto conjunto de informações singulares. Conforme explicita Bardin (2011):

Na verdade, o tema é a unidade de significação que se liberta naturalmente de um texto analisado segundo certos critérios relativos à teoria que serve de guia à leitura. O texto pode ser recortado em ideias constituintes, em enunciados e em proposições portadores de significações isoláveis (Bardin, 2011, p. 105).

Ainda de acordo com Bardin (2011):

O tema é geralmente utilizado como unidade de registo para estudar motivações de opiniões, de atitudes, de valores, de crenças, de tendências, etc. As respostas a questões abertas, as entrevistas (não directivas ou mais estruturadas) individuais ou de grupo, de inquérito ou de psicoterapia, os protocolos de testes, as reuniões de grupos, os psicodramas, as comunicações de massa, etc., podem ser, e são frequentemente, analisados tendo o tema por base (Bardin, 2011, p. 106).

Neste sentido, descrevem-se aqui as etapas do percurso metodológico da pesquisa, que consistem em:

a) **pré-análise**: que objetiva a sistematização das atividades de análise, isto é, a constituição do *corpus* da pesquisa, como bem define Bardin (2011, p. 96): “O *corpus* é o conjunto dos documentos tidos em conta para serem submetidos aos procedimentos analíticos”, visando a elaboração das diretrizes norteadoras do percurso e a definição dos indicadores que serão utilizados como elementos interpretativos da mensagem;

b) **exploração do material**: que consiste na identificação da significância dos dados definidos, anteriormente, na pré-análise. Optou-se por realizar um tratamento considerando o tema como unidade de registo, buscando congruências e diferenças temática nos documentos, relacionando-os com o objeto/questões de estudo;

c) **análise e interpretação dos dados**: na análise dos dados, buscou-se sistematizar as características dos elementos constituintes dos dados, apontando como resultado, uma síntese das categorias que expressam os significados dos objetos de análise.

Assim, esse movimento buscou manter conexão com a perspectiva adotada por Bardin (2011), à medida que a interpretação dos dados busca descobrir o que há subjacente ao discurso, que muitas vezes se apresenta como simbólico e polissêmico, o que exige um grande esforço de interpretação por parte do pesquisador para a interpretação dos dados, ou seja, resulta na construção de inferências e sínteses interpretativas que possibilitam o diálogo com o referencial teórico.

4.2 PRÉ-ANÁLISE

A etapa de pré-análise foi pautada na escolha dos documentos que compuseram o *corpus* da pesquisa. Esta etapa possibilitou a organização dos dados. É neste momento que foram definidos os documentos e os dados submetidos ao processo de análise. Consideraram-se as questões de pesquisa e o objetivo proposto como elementos norteadores para escolha dos documentos.

O primeiro passo foi a realização da leitura flutuante, a fim de estabelecer um contato com os dados e buscar uma primeira aproximação com as mensagens neles contidas, o que permitiu a organização sistemática em grupos, para posterior exploração destes materiais.

Isto resultou na sintetização dos dados que compõem o *corpus* da pesquisa, facilitando assim, o manuseio dos materiais trabalhados nas etapas subsequentes. Deste modo, visando ultrapassar os limites de uma apreensão imediatista, recorreu-se às regras de *homogeneidade* e *pertinência* apresentadas por Bardin (2011), por entender que ambos os conceitos legitimam e são pertinentes no caso desta pesquisa. No entanto, isso não significa desconhecer a relevância das regras de *exaustividade* e *representatividade* apresentada pela autora.

Conforme apontado por Bardin (2011), deve-se ter muito cuidado para não excluir nenhum documento aleatoriamente. Assim, a autora propõe a prática da *regra de homogeneidade*, o que garante uma amostra rigorosa do material, visto que, “[...] os documentos retidos devem ser homogêneos, quer dizer, devem obedecer a critérios precisos de escolha e não representar demasiada singularidade fora destes critérios de escolha” (Bardin, 2011, p. 98).

Nesse processo, a amostra dos documentos selecionados buscou dar conta das produções dos textos de planejamento e das atividades legislativas que deram consecução às políticas, bem como dos processos de concretização, de modo de não se deixar elementos importantes de fora da análise.

Isto posto, advoga-se que os documentos selecionados (planejamentos estratégicos, acordos de empréstimo com o Banco Mundial, leis e decretos) são referenciais comuns uns aos outros considerando seus próprios grupos e a temática investigada.

É nesta perspectiva que se conecta a regra da pertinência, uma vez que “[...] os documentos retidos devem ser adequados, enquanto fonte de informação, de modo a corresponderem ao objetivo que suscita a análise” (Bardin, 2011, p. 98). Desta forma, nota-se que esse preceito tem ligação com a regra da homogeneidade, logo, buscou-se dispor de documentos adequados ao objetivo e questão de investigação da pesquisa.

Feito isso, foram elaboradas hipóteses que foram avaliadas nos procedimentos de análise. A hipótese constitui-se em uma afirmação provisória que deverá ser verificada durante o processo de análise, pois, de acordo com Bardin (2011, p. 98), “[...] trata-se de uma suposição cuja origem é a intuição e que permanece em suspenso enquanto não for submetida à prova de dados seguros”. Para cada grupo de documentos sistematizados, foi elaborada uma hipótese, a ser confirmada ou infirmada, e a elaboração das hipóteses teve como ponto de partida o referencial teórico.

A partir da elaboração das hipóteses foram definidos os índices e indicadores para cada conjunto de documentos analisados. O índice refere-se à menção do tema nos conteúdos presentes no material sistematizado, enquanto o indicador trata da frequência de repetição nos documentos inferidas no processo de análise.

O quadro a seguir apresenta a matriz que norteou o processo de exploração e análise do *corpus* da pesquisa.

QUADRO 10 – MATRIZ NORTEADORA DA ANÁLISE DE CORPUS DOS DOCUMENTOS SELECIONADOS

Instrumento	Quant.	Hipóteses	Índice	Indicador
Planejamentos Estratégicos da SEE/AC de 1999 a 2019	3	Os princípios da <i>accountability</i> nortearam as reformas educacionais e as políticas de valorização profissional dos servidores da educação do Acre.	Responsabilização de professores e equipes gestoras por resultados nas avaliações externas.	Frequência com que os princípios da <i>accountability</i> aparecem em documentos: Baixo: de 1 documento Médio: 2 documentos. Alto: 3 documentos.
Documentos elaborados no contexto dos empréstimos do Banco Mundial	3	A reforma educacional empreendida no estado do Acre foi influenciada pelas orientações dos organismos internacionais.	Orientações para controle e responsabilização do trabalho docente	Frequência de orientações para efetivação de políticas de responsabilização: Baixo: 1 documento Médio: 2 documentos Alto: acima de 2 documentos
Leis e Decretos	6	O Estado do Acre encobriu os princípios da <i>accountability</i> como política de valorização dos profissionais da educação.	Materialização dos princípios da <i>accountability</i> nas legislações.	Frequência de expressões que denotem os princípios da <i>accountability</i> nas legislações: Baixo: de 1 a 3 Médio: de 4 e 5 Alto: acima de 5

Fonte: Organizado pelo autor.

A construção desta matriz nos possibilitou realizar a codificação dos documentos que estão detalhados a seguir.

4.3 EXPLORAÇÃO DO MATERIAL

Efetivada a pré-análise, na sequência, tem-se a segunda fase, que é a da exploração do material selecionado. O material que constitui o *corpus* da pesquisa para situar as reformas educacionais e do aparelho de Estado no contexto local, as concepções, orientações e diretrizes gerais que as configuraram, foi selecionado a partir da produção do poder executivo do estado do Acre.

Nesta fase, os dados brutos foram organizados e agregados a partir de um processo de codificação e enumeração definidos na etapa da pré-análise, proporcionando uma descrição das características do conteúdo documental e das entrevistas em análise. Este processo foi realizado a partir da codificação do material tendo o tema como unidade de registro. Foram selecionadas as unidades de contexto que contribuem para apreender as particularidades, pertinências e significados dos conteúdos conforme indica Bardin (2011).

Para a autora:

A unidade de contexto serve de unidade de compreensão para codificar a unidade de registro e corresponde ao segmento da mensagem, cujas dimensões (superiores às da unidade de registro) são ótimas para que se possa compreender a significação exacta da unidade de registro. Isto pode, por exemplo, ser a frase para a palavra e o parágrafo para o tema (Bardin, 2001, p. 106).

A utilização da unidade de contexto permitiu referenciar o tema a partir dos documentos pesquisados, nas formulações estratégicas da Secretaria de Estado de Educação do Acre e nos marcos legais que definiram o ordenamento do sistema educacional nos moldes da *accountability*. A amplitude da unidade de contexto favoreceu a captação dos sentidos, percepções e valores presentes nos documentos.

Para a realização da análise de conteúdo, foi utilizada uma abordagem qualitativa e quantitativa. Na qualitativa buscou-se identificar a presença ou ausência de determinadas características do conteúdo em fragmentos das entrevistas e/ou nos documentos.

Neste particular, Bardin (2011) afirma que:

A análise qualitativa apresenta certas características particulares. É válida, sobretudo, na elaboração das deduções específicas sobre um acontecimento ou uma variável de inferência precisa, e não em inferências gerais. Pode funcionar sobre corpus reduzidos e estabelecer categorias mais discriminantes, visto não estar ligada, enquanto análise quantitativa, a categorias que deem lugar a frequências, suficientemente elevadas, para que os cálculos se tornem possíveis. Levanta problemas ao nível da pertinência dos índices retidos, visto que selecciona estes índices sem tratar exaustivamente todo o conteúdo, existindo o perigo de elementos importantes serem deixados de lado, ou de elementos não significativos serem tidos em conta (Bardin, 2011, p. 115).

No que diz respeito às análises quantitativas, Bardin (2011) defende que este tipo de abordagem:

Funda-se na *frequência* de aparição de certos elementos da mensagem. A abordagem não quantitativa, recorre a indicadores não frequenciais susceptíveis de permitir inferências; por exemplo, a *presença* (ou a *ausência*), pode constituir um índice tanto (ou mais) frutífero que a frequência de aparição (Bardin, 2011, p. 114).

Essa escolha partiu do pressuposto que o texto contém sentidos e significados implícitos e explícitos que, para a sua apreensão, faz-se necessária a utilização de uma sistematização, que, neste caso, faz um recorte nos documentos tornando mais fácil a sua compreensão.

Quanto à escolha das categorias para a realização deste estudo, compreendeu-se que este processo permitiu o agrupamento dos temas a partir de suas características comuns, visto que para Bardin (2011), a categorização objetiva condensar e representar de forma simplificada os dados brutos. Para a autora:

A análise de conteúdo assenta implicitamente na crença de que a categorização (passagem de dados brutos a dados organizados) não introduz desvios (por excesso ou por recusa) no material, mas que dá a conhecer índices invisíveis, ao nível dos dados brutos (Bardin, 2011, p. 119).

A elaboração das categorias foi definida a partir dos objetivos, do problema e das questões norteadoras da tese, a saber: avaliação, prestação de contas e responsabilização como pressupostos das reformas educacionais do Acre; influência dos organismos internacionais nas reformas educacionais do Acre; a política de bonificação implicou o controle/responsabilização do trabalho docente; e o governo do Estado do Acre encobriu os princípios da *accountability* disfarçados como política de valorização dos profissionais da educação.

A elaboração das subcategorias favoreceu o aprofundamento do estudo bibliográfico e orientou a realização de novas pesquisas que permitiram a ampliação da compreensão conceitual do seu objeto. As subcategorias elencadas foram as seguintes: responsabilização de professores e equipes gestoras por resultados nas avaliações externas; controle e responsabilização do trabalho docente; e princípios da *accountability*.

Para as primeiras análises, partimos dos Planejamentos Estratégicos (PES) elaborados pela Secretaria de Estado de Educação (SEE/AC) no período delimitado para esta investigação, ou seja, de 1999 a 2022. No processo de pesquisa bibliográfica, identificou-se que estas ferramentas foram alçadas como pilares do processo de elaboração das políticas educacionais e de confecção dos demais instrumentos de planejamento, como leis orçamentárias e os orçamentos propriamente ditos (Calixto, 2017; Morais, 2016; Almeida Júnior, 2006).

O quadro a seguir apresenta os planejamentos estratégicos utilizados para análise neste trabalho:

QUADRO 11 – DOCUMENTOS MAPEADOS PARA IDENTIFICAR O PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO

Tipo	Quantidade	Codificação	Coletivo/documentos
Instrumento de planejamento estratégico	3	<i>Corpus</i> da Pesquisa 1(CP 1)	A. Planejamento Estratégico da Secretaria do Estado de Educação para o Quadriênio 1999 a 2002. B. Planejamento Estratégico da Secretaria do Estado de Educação para o Quadriênio 2007 a 2010. C. Planejamento Estratégico da Secretaria do Estado de Educação para o Quadriênio 2011 a 2014.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Este mapeamento direcionou a compreensão dos princípios, diretrizes, metas e estratégias que constituíram a agenda das políticas de bonificação do magistério público e valorização dos profissionais de educação do Estado. Constam os Planejamentos Estratégicos da área educacional dos governos de: Jorge Viana (1999-2006), Binho Marques (2007-2010), Tião Viana (2011-2018) e Gladson Cameli (2019-2022)⁵.

Ainda na perspectiva de compreender as concepções e orientações que pautaram a proposição das políticas educacionais, foram selecionados os documentos produzidos no processo de negociação e implementação dos projetos financiados pelo Banco Mundial – BIRD, no âmbito dos projetos PROACRE - Programa de Inclusão Social e Desenvolvimento Econômico Sustentável do Estado do Acre e PROSER - Programa de Saneamento Ambiental e Inclusão Socioeconômica do Acre e os acordos de Empréstimo para Políticas de Desenvolvimento, uma tradução de Development Policy Loan (DPL), denominação que passou a ser adotada pelo governo do Acre para se referir a este empréstimo.

⁵ Cabe destacar que, durante o processo de pesquisa, não foram identificados os documentos de planejamento estratégico da segunda gestão de Tião Viana (2015-2018), tampouco de Gladson Cameli (2019-2022).

QUADRO 12 – DOCUMENTOS MAPEADOS PARA IDENTIFICAR A INFLUÊNCIA DE ORGANISMOS INTERNACIONAIS NA ELABORAÇÃO DAS POLÍTICAS DE BONIFICAÇÃO DO ACRE

Tipo	Quantidade	Codificação	Coletivo/documentos
Acordos de empréstimo com o Banco Mundial	3	<i>Corpus</i> da Pesquisa 2 (CP 2)	A. Programa de Inclusão Social e Desenvolvimento Econômico Sustentável do Estado do Acre (ProAcre-2007). B. Programa de Saneamento Ambiental e Inclusão Socioeconômica do Acre. (PROSER - 2012) C. Development Policy Loan (DPL), ou Empréstimo para Políticas de Desenvolvimento (2014))

Fonte: Elaborado pelo autor.

Neste processo de seleção de documentos, buscaram-se dados para verificar o processo de concretização das políticas educacionais de bonificação e de valorização dos profissionais da educação, que indicassem a forma como a política de foi colocada em prática. O Quadro a seguir, traz todas as legislações produzidas relativas à política de valorização dos profissionais de educação e da bonificação estabelecida no Estado. São 6 produções normativas elaboradas pelo governo do estado e aprovadas na Assembleia Legislativa do estado do Acre – ALEAC, que dão conta dos princípios e da forma de implementação.

QUADRO 13 – DOCUMENTOS MAPEADOS PARA IDENTIFICAR A NORMATIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ACCOUNTABILITY DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO DO ACRE

Tipo	Quantidade	Codificação	Coletivo/documentos
Normativos legais	6	<i>Corpus</i> da Pesquisa 3 (CP 3)	A. Lei nº. 67 de 29/06/1999, Plano de Cargos Carreira e Remuneração do Magistério Público Estadual do Acre e suas alterações B. Lei nº. 1.513 de 10/11/2003, Lei de Gestão Democrática das Escolas Públicas Estaduais do Estado do Acre. C. Lei nº. 3.141 de 22/07/2016, Lei de Gestão Democrática das Escolas Públicas Estaduais do Estado do Acre. D. Decreto nº. 4.923 de 30/12/2009, Regulamenta o pagamento do Prêmio VDP. E. Decreto nº. 4.924 de 30/12/2009, Regulamenta o pagamento do Prêmio VDG. F. Decreto nº. 3.191 de 19/08/2015, Regulamenta os Prêmios VDP e VDG, unificando-os numa única nomenclatura VDP, determina seu pagamento em parcela única anual, estabelece novos critérios de aferição e vincula as metas ao Índice de Desenvolvimento da Educação do Acre- IDEA.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Para facilitar a compreensão do corpus da pesquisa utilizamos codificação cujas referências são números e letras, conforme a seguir:

- a) No item **Planejamentos Estratégicos da SEE/AC de 1999 a 2018** foi adotada a codificação CP 1, com variações que vão de CP 1A até CP 1C;
- b) No item **Documentos elaborados no contexto dos empréstimos do Banco Mundial** foi adotada a codificação CP 2, com variações que vão de CP 2A até CP 2C;
- c) No item **Leis e decretos** foi adotada a codificação CP 3, que vai de CP 3A até CP 3D.

4.4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

O processo de interpretação dos dados partiu do pressuposto de transformar os dados brutos em elementos significativos e válidos, buscando ressaltar as características do conteúdo analisado. As inferências realizadas têm como base os documentos sistematizados no *corpus* da pesquisa.

Neste estudo, após o processo de categorização, utilizou-se como unidade de registro o tema, considerando sua aparição nos documentos. Em seguida, foram realizadas as operações estatísticas, com a checagem dos percentuais com que apareciam, o que nos permitiu destacar as informações/conteúdos que seriam analisados, os quais constam em quadros incluídos no Apêndice V desta tese.

Sem desconsiderar as inferências estatísticas, a prioridade da análise consistiu em identificar os significados e significantes dos conteúdos, ou, nas palavras de Bardin (2011), “compreender o sentido da comunicação”. Nesse processo, deu-se ênfase na contextualização das mensagens no seu sentido histórico, político, econômico e educacional. Na interpretação dos dados, foi realizada uma síntese buscando manter um diálogo estreito entre os objetivos, questões da pesquisa, o referencial teórico e o material analisado na tentativa de estabelecer os sentidos da política de bonificação adotada no estado do Acre.

Na sequência, são apresentadas as inferências feitas a partir da técnica da análise de conteúdo das informações extraídas do quadro de exploração do material, disponibilizado no Apêndice V. Para fins de organização metodológica, as seções terciárias foram organizadas com os títulos das categorias criadas quando da análise dos documentos utilizados neste trabalho.

4.4.1 Os Planejamentos Estratégicos (PES): Reformas Orientadas pelos Princípios da *Accountability*

Defende-se que os planejamentos estratégicos (PES), que nortearam a construção das políticas que desencadearam as reformas educacionais de caráter gerencialista no Acre, a partir do final da década de 1990, são produtos daquilo que na abordagem do ciclo de políticas se denominou de contexto da influência, que é:

onde normalmente as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são construídos. É nesse contexto que grupos de interesse disputam para influenciar a definição das finalidades sociais da educação e do que significa ser educado. Atuam nesse contexto as redes sociais dentro e em torno de partidos políticos, do governo e do processo legislativo. É também nesse contexto que os conceitos adquirem legitimidade e formam um discurso de base para a política (Mainardes, 2006, p. 51).

Ball (1992) destaca que é no contexto da influência para a produção da política que temos a atuação direta de organismos internacionais, como o Banco Mundial, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento da Educação (OCDE), o Fundo das Nações Unidas para a Infância e a Educação (UNESCO) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), que defendem e patrocinam a formulação e efetivação de políticas desta natureza nos mais diferentes países, recontextualizando-as de acordo com as especificidades de cada um deles.

A inegável influência exercida pelos organismos multilaterais na formulação das políticas está fortemente ligada aos interesses ideológicos defendidos por estas instituições, como o liberalismo econômico e o novo do papel do Estado, intrinsecamente ligados a um modelo econômico fortemente atrelado a um sistema mundial integrado com o mercado, que passou a ser defendido a partir de meados da década de 1980 (Ball, 1992).

Essa nova perspectiva adotada para a economia mundial a partir de meados da década de 1980, expandiu seus preceitos para a área educacional, conforme já ressaltado neste trabalho, e passou a influenciar a formulação de diferentes políticas que seriam efetivadas nos Estados-nação a partir de então. Conforme já destacamos, no Brasil, esta influência passou a ser mais forte a partir da década de 1990, após a posse de Fernando Henrique Cardoso na Presidência da República (1995-2002).

Uma das principais políticas formuladas nesse contexto é a de *accountability*, que é descrita por Afonso (2012), como uma política que tem como princípios fundamentais a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização e pode ser identificada nos diferentes modelos das reformas educacionais brasileiras, que por sua vez apresentam características de

dois modelos distintos destas reformas: o Movimento Global da Reforma Educacional (Global Educational Reform Movement (GERM) e o da Nova Gestão Pública (NGP).

O primeiro destes modelos é o do Movimento Global de Reforma Educacional ou GERM, da sigla em inglês para *Global Educational Reform Movement*, defendido por organismos internacionais como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Banco Mundial (BM), apresenta características como a criação de padrões na educação, a ênfase no ensino de conhecimentos e habilidades em Leitura, Matemática e Ciências Naturais, o ensino voltado para o atingimento de metas de aprendizagem, princípios do mundo empresarial no campo educacional, políticas de responsabilização baseada em testes que podem incluir recompensas ou punições de escolas e professores, além de um maior controle da escola com uma ideologia baseada no livre mercado que expandiu a escolha da escola pelos pais e a terceirização (Freitas, 2018).

O modelo seguinte é o da Nova Gestão Pública (NGP) e é defendido por reformistas do Estado sob o viés da social-democracia, bem como participantes da chamada Terceira Via, que defendem uma reforma do Estado, propõe repensar as funções governamentais e a gestão dos serviços, propõe alianças mais amplas com acadêmicos, grandes empresários, fundações, políticos, governos, institutos, centros, organizações sociais, indústria educacional e mídia, defendem as reformas educacionais para garantir as competências e habilidades básicas para a nova realidade econômica e de sua visão de mundo, e propõe a substituição do conceito de educação enquanto direito social substituindo-o por serviço (Freitas, 2018).

O primeiro instrumento do *corpus* da pesquisa (CP 1) analisado foram os Planejamentos Estratégicos (PES) da Secretaria de Estado de Educação (SEE) realizados durante as gestões de Jorge Viana (1999-2006), Binho Marques (2007-2010) e Tião Viana (2011-2014). É necessário destacar que apesar de apresentarem similaridades e continuidades, os PES analisados neste trabalho são instrumentos diferentes com a finalidade de atenderem as especificidades do contexto em que foram elaborados e efetivados.

O quadro seguinte sintetiza a frequência com que os princípios da *accountability* aparecem nos três PES analisados neste trabalho:

QUADRO 14 – PRINCÍPIOS DA *ACCOUNTABILITY* NOS PLANEJAMENTOS ESTRATÉGICOS DA SEE

Categoria	Subcategoria	Componente	Tema	Frequência %
Reformas orientadas pelos princípios da <i>accountability</i>	Responsabilização de professores e equipes gestoras por resultados nas avaliações externas	Melhoria de indicadores educacionais	Avaliação de desempenho de alunos e escolas	100
			Gestão por resultados	100
		Práticas gerenciais na gestão	Transferência de recursos	100
		Progressão vinculada a resultados	Planejamento estratégico	100
			Novo PCCR	100

Fonte: Elaborado pelo autor.

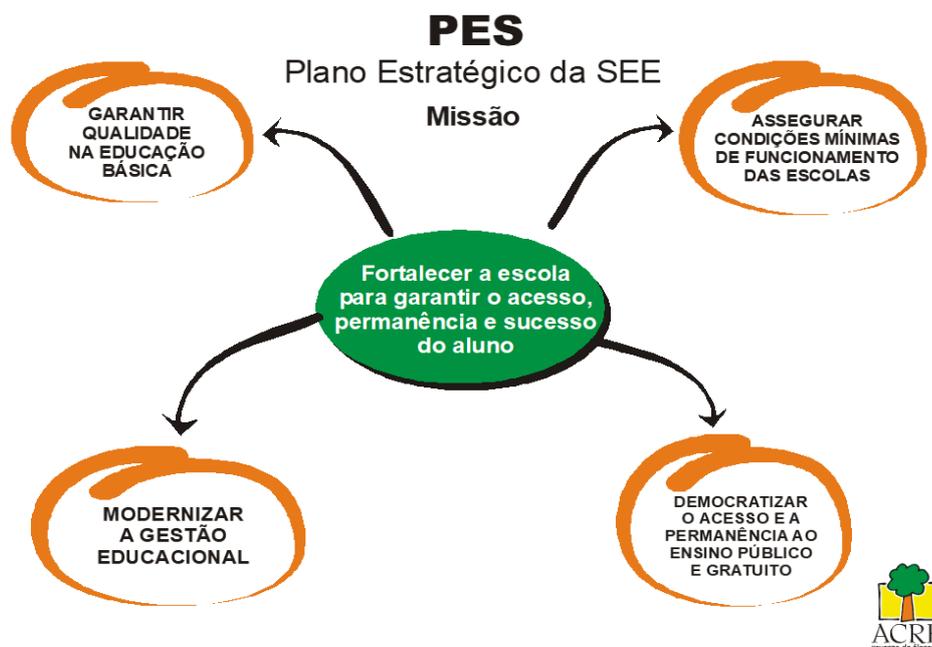
Conforme pode ser evidenciado no quadro acima, os princípios da *accountability* estão presentes em todos os PES elaborados pela SEE, denotando que eles eram parte integrante das proposições efetivadas por estas reformas. Desta forma, defendo que o modelo de reformas educacionais iniciado no Acre, a partir de 1999, baseava-se neste padrão de políticas que era disseminado por organismos internacionais e nacionais com destaque para o Banco Mundial, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Ministério da Educação e organizações da iniciativa privada, como o Instituto Ayrton Senna⁶ e a Fundação Roberto Marinho⁷, que à época desenvolviam parcerias com a Secretaria de Estado de Educação.

O PES, elaborado na gestão Jorge Viana (CP 1A), adotou o modelo utilizado pelo FUNDESCOLA no programa PDE da Escola (Plano de Desenvolvimento da Escola), financiado pelo FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) com apoio do Banco Mundial, que deu suporte ao Estado do Acre no processo de reorganização e modernização da gestão pública e na definição das políticas educacionais (Almeida Júnior, 2006).

⁶ Nos anos finais da década de 1990, durante a gestão do governador Orleir Cameli (1995-1998), a então Secretaria de Educação e Cultura do Acre (SEC) adotou o programa de correção de fluxo do ensino fundamental Acelera Brasil, desenvolvido pelo Instituto Ayrton Senna.

⁷ A Fundação Roberto Marinho desenvolveu diversos projetos educacionais no Estado do Acre, como o Projeto Amigos da Escola, que incentivava o voluntariado nas escolas, o Telecurso 2000, com foco na Educação de Jovens e Adultos (EJA), e o Projeto Poronga, que foi um programa especial de aceleração da aprendizagem desenvolvido pela Secretaria de Estado de Educação do Acre em parceria com a referida fundação, em 2001, para atender alunos com distorção idade-série no ensino fundamental, reduzindo de 54,8% para 24% esses índices no estado. Posteriormente, o programa foi ampliado com a criação do Poronga Médio para reduzir a distorção idade-série nesse nível de atendimento.

Figura 3 – Planejamento Estratégico (PES) – 1999-2002



Fonte: SEE 2002.

Nesse documento, foi definida como missão da SEE “fortalecer a escola para garantir o acesso, a permanência e sucesso do aluno”, além dos seguintes objetivos estratégicos: garantir qualidade na educação básica, assegurar condições mínimas de funcionamento da escola, modernizar a gestão educacional e democratizar o acesso e a permanência ao ensino público e gratuito. Desta forma, pode-se inferir que havia por parte da gestão da educação estadual um posicionamento claro na perspectiva de fortalecer o sistema educacional para assegurar a oferta do direito à educação no Acre.

Na segunda gestão de Jorge Viana (2003-2006) no Governo do Estado, o PES elaborado passou por um processo de avaliação e revisão e foi verificada a necessidade de se manter as diretrizes construídas em 1999 com a introdução de novos instrumentos de aperfeiçoamento do processo de gestão do sistema de ensino.

A aprovação de uma nova estrutura organizacional da SEE/AC baseada no triângulo de governo: Governabilidade/Projeto/Capacidade de Governo, de inspiração de Carlos Matus, foi verticalizada para a gestão das unidades de ensino com a elaboração de uma nova lei de gestão democrática para as escolas estaduais (Lei nº. 1.513/2003), que substituiu as funções de diretor e vice-diretor pelas seguintes: diretor, responsável pela governabilidade da escola; coordenador de ensino, que teria a atribuição de cuidar das propostas de ação (o projeto); e o coordenador

administrativo, responsável pelos processos administrativos e financeiros da escola (capacidade de governo) (Almeida Júnior, 2006).

O PES seguinte (CP 1B), elaborado durante a gestão de Binho Marques no governo do Estado (2007-2010), partiu dos oito anos de experiência da gestão da Frente Popular do Acre (FPA) e enfatizou a melhoria dos processos de gestão do sistema e das escolas com a finalidade de melhorar os indicadores educacionais, especialmente os de aprendizagem, verificados pela Prova Brasil e pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Nesse documento foi estabelecida a seguinte missão para a SEE/AC: “Garantir que todas as crianças aprendam mais e melhor”, e teve como objetivos estratégicos: garantir educação de qualidade para todos, estabelecer e fortalecer parcerias, e fortalecer a gestão.

Cabe destacar que os objetivos estratégicos definidos neste segundo PES dialogavam com o contexto nacional que tinha a criação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE 2007) como o carro chefe da política educacional do país, e que, apontou para os sistemas e as escolas o atingimento de metas de desempenho e de rendimento que modificaram os processos de gestão.

Nesta perspectiva, o PES 2007-2010, aprofundou a compreensão da melhoria dos indicadores educacionais do período anterior (1999-2006), ampliando a atuação da SEE para as gestões municipais por meio de parcerias técnicas e aportes financeiros para a ampliação do acesso à educação básica e para a implementação de programas de formação continuada e avaliação da aprendizagem.

Figura 4 – Planejamento estratégico 2007 – 2010



Fonte: SEE 2007.

O Planejamento Estratégico, que se constituiu numa importante ferramenta gerencial durante as três primeiras gestões da FPA no governo do Acre, perde essa característica durante a gestão seguinte, de Tião Viana no governo do Acre (2011-2018). Mesmo tendo sido construído um plano estratégico no ano de 2011 (CP 1C), esse instrumento passou a ser gradualmente substituído pelo improviso e pelo atendimento de demandas que criassem marcas de governo não necessariamente com foco no desenvolvimento de uma política que assegurasse o direito de educação para todos, como por exemplo, a criação das escolas militares.

O PES elaborado para a primeira gestão de Tião Viana à frente do executivo estadual (2011-2014) apresentou a missão de “Garantir educação básica de qualidade para todos” e teve cinco objetivos estratégicos: democratizar o acesso à educação básica; radicalizar os processos participativos; garantir a elevação da escolaridade média do acreano e reduzir o analfabetismo para indicador de 1 dígito; estimular a adoção de práticas inovadoras no ambiente escolar, visando salto de qualidade no processo de ensino-aprendizagem; e ampliar o ingresso, no ensino superior, dos egressos do EM das escolas da rede pública estadual de educação básica.

A análise deste documento (CP 1C), demonstrou que num primeiro momento houve a ampliação da perspectiva do modelo gerencial para a SEE/AC, pois diferentemente dos documentos anteriores (CP 1A e CP 1B), têm-se aqui a massiva presença de expressões, conceitos e terminologias típicas do mundo empresarial, a saber: gestão pública orientada por resultados; introdução da metodologia do Ciclo PDCA (Plan-Do-Check-Act, ou, Planejar-Fazer-Checkar-Agir), baseado nos princípios da gestão da qualidade total; stakeholders; contratos de gestão; desenvolvimento e implantação do Sistema de Avaliação do Desempenho Profissional (SEADep); gratificação de valorização agregada a resultados.

Conforme já afirmado neste trabalho, o CP 1C elaborado em 2011 foi o único planejamento estratégico realizado durante a gestão de Tião Viana frente ao governo do Estado, não tendo recebido nenhuma alteração ou reformulação durante o seu segundo mandato (2015-2018).

Figura 5 – Planejamento estratégico (2011 – 2014)



Fonte: SEE 2011.

O processo de pré-análise e exploração do material que orientou essa fase do trabalho possibilitou a elaboração da hipótese que orientou a análise do PES/AC, a saber: que os princípios da *accountability* norteariam as reformas educacionais e as políticas de valorização profissional dos servidores da educação do Acre.

Como resultado deste processo de análise foi construída a seguinte categoria: avaliação, prestação de contas e responsabilização como pressupostos das reformas educacionais do Acre expressas em seus planejamentos estratégicos e das políticas deles decorrentes. Para amplificar esta análise foi construída a subcategoria de Responsabilização de professores e equipes gestoras por resultados nas avaliações externas.

Com base na metodologia da análise de conteúdo proposta por Bardin (2011), construiu-se o componente de melhoria de indicadores educacionais, ideia com forte inclinação da Nova Gestão Pública (NGP), presente nos três documentos analisados, que retrata a preocupação da equipe dirigente da SEE/AC com resultados e com a posição do Acre entre os estados brasileiros (ranqueamento).

Decorrente do componente definido, partiu-se para a criação das unidades de registro com suas respectivas frequências: Avaliação de desempenho de alunos e escolas; Gestão por resultados; Transferência de recursos; Planejamento estratégico (PDE) nas escolas; Novo Plano de Cargos Carreira e Remuneração (PCCR).

Os planejamentos estratégicos analisados (CP 1A, CP 1B e CP 1C) propõem a melhoria da qualidade da educação básica e a modernização da gestão educacional como objetivos estratégicos. A melhoria da qualidade na educação básica tem como alicerce o combate ao fracasso escolar, a formação e valorização dos profissionais da SEE e o monitoramento do desempenho dos alunos e das escolas.

Na análise dos documentos, ficou evidente que antes de iniciar o processo de responsabilização dos professores pelo desempenho dos alunos, a SEE/AC adotou a estratégia de resolver alguns problemas crônicos do sistema educacional acreano. Um deles era a ausência de formação dos profissionais pertencentes ao quadro efetivo que atuavam na educação básica sem habilitação em magistério de nível médio na modalidade normal e sem licenciatura em pedagogia e áreas específicas do currículo da escola de educação básica.

Sobre esta questão, ganha destaque as ações desenvolvidas para formar professores em magistério de nível médio a partir da realização do Programa de Formação de Professores em Exercício (PROFORMAÇÃO), em parceria com o MEC, que habilitou 3.920 professores (CP 1A) e a celebração de convênios com a Universidade Federal do Acre (UFAC) e a Universidade de Brasília (UnB) para a oferta de cursos de licenciatura em áreas específicas, cujo resultado prático foi a titulação em nível superior de 9.801 professores, entre os anos de 2000 e 2010.

Paralelo a esse processo de formação inicial, a SEE desenvolveu como um de seus eixos estratégicos no período de 1999 a 2006, um amplo programa de formação continuada de professores em parceria com o Ministério da Educação (MEC), em programas como Parâmetros em Ação e o Programa de Formação de Professores Alfabetizadores (PROFA).

O PES de 2007 (CP 1B) apresentou como um dos eixos a realização de formação continuada pela SEE/AC a partir da contratação de empresas de consultoria, articulada com a elaboração de novas orientações curriculares e produção de materiais didáticos (sequências didáticas) orientados para a melhoria dos indicadores de aprendizagem verificados na Prova Brasil, instituída no ano de 2005 e que seria um dos alicerces do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), criado em 2007, na gestão de Fernando Haddad no MEC.

Esta estratégia foi aprofundada no Planejamento Estratégico seguinte (CP 1C), o único realizado na gestão de Tião Viana (2011-2018). Nele consta como um dos objetivos estratégicos a Promoção da educação básica de qualidade para todos. O fortalecimento do processo de ensino, aprendizagem e desenvolvimento do aluno é alçado à condição de um eixo de atuação da SEE/AC, que contempla os processos direcionados ao desenvolvimento das competências, potencialidades e habilidades dos alunos, o atendimento das crianças com deficiências, alunos

indígenas, o combate à distorção idade-série, ao analfabetismo adulto e a introdução de ações de preparação dos jovens para o mercado de trabalho.

Tem-se, assim, o aprimoramento da política iniciada em 1999 que enfatizava o desafio de assegurar as condições para que os alunos pudessem ter acesso, permanência e sucesso na escola. A formação continuada dos professores foi direcionada para o desenvolvimento de competências profissionais com foco nas metas de proficiência da Prova Brasil e do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Para os anos iniciais do ensino fundamental foram desenvolvidas ações de formação para os professores dos três primeiros anos, com ênfase nos processos de alfabetização e para os do quarto e quintos anos, ações de formação com foco em português e matemática.

Para os anos finais do ensino fundamental e o ensino médio, a SEE/AC desenvolveu dois programas: o de gestão da aprendizagem em português e matemática para os professores destes componentes curriculares que seriam avaliados pela Prova Brasil e ENEM; a outra ação era destinada aos professores dos demais componentes curriculares e consistia no desenvolvimento de práticas de planejamento, produção de atividades com foco nas habilidades de leitura e escrita e estratégias de elaboração e utilização das avaliações para o aperfeiçoamento da aprendizagem dos estudantes.

Além da formação continuada que focava no desenvolvimento das competências profissionais dos professores, a SEE/AC adotou o objetivo de modernizar a gestão escolar em todos os planejamentos estratégicos. A gestão por resultados passou a compor as diretrizes da secretaria para a formação, o acompanhamento e avaliação do trabalho das equipes escolares.

O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), iniciado como projeto piloto durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), foi ampliado para todas as escolas durante a gestão de Jorge Viana no governo do Estado (1999-2006). Com isto, a lógica de planejamento estratégico adotada pela SEE/AC foi verticalizada para as escolas com mais de cem alunos. A importância desta metodologia para a Secretaria de Estado de Educação pode ser verificada na ênfase que lhe foi dada no processo de acompanhamento e avaliação das escolas, sendo incluída como um dos critérios monitorados pela equipe de gestão do sistema.

A elaboração do PDE passou a ser um dos requisitos para o recebimento dos recursos dos programas de descentralização de recursos da SEE/AC, o Programa Dinheiro Direto na Escola Estadual (PDDE Estadual), assumindo o papel de principal documento de registro das ações das unidades de ensino, maior, inclusive, que o Projeto Político Pedagógico (PPP) da escola. Essa dimensão é confirmada no processo de criação dos prêmios de bonificação (VDP

e VDG), quando a elaboração e atualização do PDE passou a se constituir como dos critérios para o pagamento das referidas bonificações.

O aperfeiçoamento e a modernização da gestão do sistema educacional e das escolas era uma estratégia central da SEE/AC. A partir do ano de 2003, com a aprovação da Lei de Gestão Democrática nº. 1.513, de 11 de novembro, a gestão das escolas estaduais passou a espelhar o modelo de direção da secretaria. Assim, o diretor escolar cuidaria dos processos de governança, com função similar ao do secretário adjunto de gestão; o coordenador de ensino seria o responsável pelo desenvolvimento do projeto educacional da escola, como o secretário adjunto de ensino; enquanto o coordenador administrativo passaria a cuidar dos recursos financeiros e da burocracia da escola, idêntico ao secretário adjunto de recursos.

Ainda no processo de elaboração e discussão desta Lei, a lógica do planejamento estratégico e a consequente responsabilização pelos resultados, princípios inspirados na lógica gerencial, foram incluídos e passaram a constar como características fundamentais da nova gestão escolar pretendida pela SEE/AC.

A referida Lei explicita os princípios da gestão democrática dos quais destacamos os seguintes:

Art. 2º São princípios da gestão democrática do sistema de ensino público do Estado do Acre:

[...]

II – gestão descentralizada com autonomia para as unidades de ensino elaborarem e implementarem seus projetos pedagógicos, políticos e administrativos, respeitando a legislação vigente;

[...]

IV – gestão de responsabilidade com definição clara de competências e efetiva implementação de prestações de contas respeitando a legislação vigente;

V – gestão de resultados com processos definidos de acompanhamento e avaliação permanentes; e

VI - gestão estratégica com foco voltado para a qualidade do ensino (Acre, Lei nº. 1.513/2003)

Os incisos II, IV, V e VI do artigo 2º, caracterizam a lógica gerencialista que passou a orientar os processos escolares que tinham o planejamento, o alcance de resultados e a prestação de contas como pilares do funcionamento das unidades de ensino.

Essa lógica se fez presente ainda na lei com uma mudança significativa no processo de escolha dos gestores escolares, que a partir de sua aprovação definiu o exame de certificação de competências como primeira etapa do processo, condição essa que habilitaria os postulantes ao cargo de gestor escolar concorrer ao processo eleitoral. Com isto, havia a perspectiva que os candidatos adquirissem as competências e habilidades necessárias para liderar os processos de planejamento, a execução de ações estratégicas para obtenção de resultados, e que realizassem as devidas prestações de contas para a comunidade e SEE.

Nos três planejamentos estratégicos analisados (CP 1A, CP 1B e CP 1C), a lógica gerencial teve como uma de suas marcas a ampliação das responsabilidades das unidades de ensino, especialmente com a criação de um programa próprio de transferência de recursos, o Programa de Autonomia Financeira das Escolas Públicas Estaduais que descentralizava recursos estaduais para três programas distintos: o Programa Dinheiro Direto na Escola do Governo do Acre (PDDE); o Programa Nossa Escola; e o Programa de Escolarização da Merenda Escolar (Lei Estadual nº. 1.569, de 23 de julho de 2004).

Esse tipo de orientação trouxe para as unidades de ensino estadual a responsabilidade de cuidar da manutenção dos espaços escolares e do desenvolvimento dos processos de ensino e aprendizagem. Como consequência, a administração do sistema passou a adotar padrões a serem obedecidos tanto na utilização dos recursos financeiros, quanto com os resultados a serem alcançados pela gestão escolar, conforme expressos no artigo 35 da Lei nº. 1.513/2003, citado a seguir:

Art. 35. São atribuições do diretor das unidades de ensino:

- I** - responder juridicamente pela unidade de ensino junto às instâncias do sistema (SEE e CEE);
- II** - coordenar a elaboração e/ou revisão do projeto político pedagógico da escola, entregando proposta para apreciação e aprovação do Conselho Escolar até o mês de julho de cada ano;
- III** - coordenar o processo de elaboração e/ou revisão do regimento interno da escola, ficando o mês de agosto de cada ano como prazo máximo para apresentá-lo à apreciação e aprovação do Conselho Escolar;
- IV** - coordenar a elaboração e implementação do plano de desenvolvimento da escola até o final do mês de março de cada ano e enviá-lo para apreciação e aprovação do Conselho Escolar;
- V** - estabelecer a cada semestre e pactuar com a SEE, metas de rendimento escolar a serem atingidas;
- VI** - encaminhar bimestralmente ao Conselho Escolar e à SEE relatórios sobre rendimento escolar;
- VII** - enviar ao Conselho Escolar e à SEE as estratégias de intervenção mediante os problemas constatados no bimestre;
- VIII** - apresentar ao Conselho Escolar e à SEE, semestralmente, prestação de contas dos recursos recebidos e gastos pela unidade de ensino;
- IX** - ser responsável pela manutenção e conservação do espaço físico da unidade de ensino;
- X** - entregar semestralmente, para o Conselho Escolar e SEE, relatório sobre as condições de manutenção e conservação do espaço físico da unidade de ensino;
- XI** - ser responsável pela elaboração do quadro de lotação da unidade de ensino, assiduidade e frequência do quadro de pessoal, observando critérios contidos em instrução normativa elaborada pela SEE;
- XII** - enviar semestralmente para a SEE o quadro de lotação da unidade de ensino, observando critérios de padrões básicos contidos em instrução normativa elaborada pela SEE;
- XIII** - ser responsável pela execução e monitoramento interno da aplicação do projeto político pedagógico, do PDE e do regimento interno da escola;
- XIV** - assinar declarações, ofícios, certificados, históricos escolares, transferências e outros documentos, garantindo-lhes legitimidade;

XV - ser responsável pelo cumprimento dos duzentos dias letivos ou o mínimo de oitocentas horas estabelecidos por lei e pela manutenção das escolas abertas nos dias de aula;

XVI - participar das reuniões pedagógicas, cursos e encontros promovidos pelos órgãos centrais do sistema, compartilhando as informações recebidas nas unidades de ensino;

XVII - elaborar o calendário escolar, juntamente com os coordenadores de ensino e os coordenadores de turno; e

XVIII - submeter à apreciação do Conselho Escolar as transgressões disciplinares de funcionários, alunos e membros do magistério integrantes do quadro da escola (Acre, Lei nº. 1.513/2003).

O padrão a ser alcançado na aprendizagem era definido nos indicadores de proficiência das avaliações externas realizadas pela Prova Brasil, Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e a avaliação estadual realizada pelo Sistema Estadual de Avaliação da Aprendizagem Escolar (SEAPE), que seria criado em 2009, no contexto das reformas educacionais que se efetivavam no Acre.

As avaliações externas e a criação de um sistema estadual de avaliação da aprendizagem foram uma preocupação de todas as gestões analisadas. Desde o primeiro planejamento estratégico realizado no ano de 1999 (CP 1A), tem-se a percepção que estava presente a intenção da melhoria da qualidade como um processo que deveria ser monitorado por avaliações externas.

Quando da elaboração do primeiro PES (CP 1A), ficou evidente que o plano de cargos e carreiras do magistério estadual, então em vigor, se mostrava inadequado para a realidade daquele momento. O plano de carreiras vigente, instituído pela Lei Complementar nº. 14, de 18 de novembro de 1987, tinha a denominação formal de Plano de Cargos e Salários (PCS) e havia sido implementado durante a gestão do governador Flaviano Melo (1987-1990) à frente do governo do Acre.

De acordo com esse Plano, que ficou conhecido como Estatuto do Magistério, a carreira do magistério era formada por dois quadros: um permanente, composto por quatorze classes, oito na carreira de professor (Professor Especialista – PE classe 1 até PE classe 8), e seis na carreira de especialista em educação (Especialista em Educação - EE classe 1 até EE classe 6); o outro quadro, denominado suplementar, era composto por quatro classes de professores não habilitados para o magistério (Professor Suplementar – PS 1 até PS 4) e contava com progressão automática a cada dois anos.

Esse Plano instituíva dois tipos de progressão funcional: horizontal e vertical. A progressão vertical era obtida pelo professor ou pelo especialista em educação de uma classe para outra superior, mediante a aquisição de habilitação específica. Já a progressão horizontal era a passagem de um nível para outro superior dentro da mesma classe, por tempo de serviço.

O novo PCCR instituído pela Lei Complementar nº. 67, de 29 de junho de 1999, alterou profundamente a carreira do magistério público estadual. Com isso, passou-se a ter apenas 6 classes que seriam representadas pelas letras A até F, com progressão a cada cinco anos e apenas três níveis de professores: P1, P2 e P3, que correspondiam respectivamente aos professores com formação em nível médio, nível superior e pós-graduação.

Uma das modificações mais significativas do novo PCCR consistiu em substituir a antiga progressão automática por um novo tipo que combinava critérios como: tempo de serviço, avaliação de desempenho, qualificação em instituições credenciadas e os conhecimentos. Entretanto, a filosofia proposta no novo Plano não chegou a ser regulamentada pela SEE/AC até hoje.

De acordo com a nova legislação a avaliação de desempenho seria realizada anualmente, enquanto a pontuação de qualificação e a avaliação de conhecimentos ocorreriam a cada três anos e abrangeria a área de atuação do profissional. A avaliação de desempenho, a aferição de qualificação e a avaliação de conhecimentos seriam realizadas por uma Comissão de Gestão do Plano, que seria criada pela SEE/AC, fato que nunca aconteceu.

O reenquadramento funcional obrigatório de servidores de apoio, técnicos, especialistas e professores causou a primeira rusga da categoria da educação com o governador Jorge Viana, pois se construiu e difundiu uma narrativa de que este reenquadramento representava um retrocesso nos direitos adquiridos ao longo dos anos, pois profissionais que se encontravam nos últimos níveis e classes da carreira foram reenquadrados nos níveis intermediários da nova lei.

Pela lógica que se procurava efetivar na política educacional do Acre naquele momento, se destacava a introdução da progressão funcional vinculada à avaliação de desempenho, que mesmo inserida no sistema legal nunca chegou a ser efetivada na prática.

O novo PCCR incorporou muitos dos preceitos do receituário da Nova Gestão Pública, notadamente a progressão por avaliação de desempenho, conforme pode ser observado no seu Artigo 10:

Art. 10. Promoção é a passagem do profissional da educação de uma classe para outra imediatamente superior.

§ 1º A promoção acontecerá para todos os integrantes da carreira que atingirem o mínimo de setenta pontos e que nela tenham cumprido o interstício de três anos de efetivo exercício na função.

§ 2º A classificação decorrerá de avaliação que considerará o desempenho, a qualificação em instituições credenciadas, os conhecimentos e o tempo de serviço.

§ 3º A avaliação de desempenho será realizada anualmente, enquanto a pontuação de qualificação e a avaliação de conhecimentos ocorrerão a cada três anos.

§ 4º A avaliação de desempenho, a aferição de qualificação e a avaliação de conhecimentos serão realizadas de acordo com o regulamento de promoções definido pela Comissão de Gestão do Plano, de acordo com o art. 28 desta lei.

§ 5º A avaliação de conhecimentos abrangerá a área em que o profissional exerça sua função.

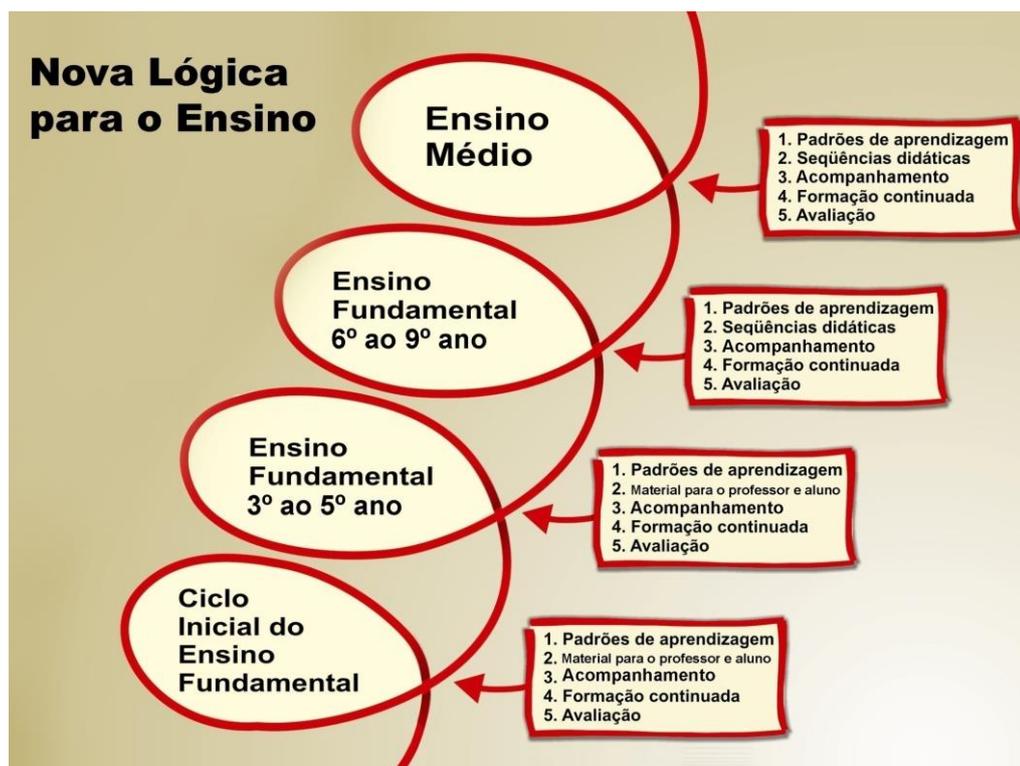
§ 6º A promoção será determinada pela soma de quatro fatores, tomando-se:
I - a média aritmética das avaliações anuais de desempenho, valendo vinte pontos;
II - a pontuação da qualificação, valendo trinta pontos;
III - a avaliação de conhecimentos, valendo vinte pontos;
IV - o tempo de efetivo exercício no cargo, valendo trinta pontos (correspondendo a dez pontos para cada ano) (Acre, Lei Complementar nº. 67/99).

Embora nenhum passo tenha sido dado pela SEE no sentido de realizar as avaliações de desempenho para a progressão funcional dos servidores, o fato é que essa possibilidade passou a constar nas discussões que seriam feitas entre governo e sindicatos a partir dali. Cabe destacar que os critérios propostos no PCCR para a progressão na carreira seriam retomados posteriormente quando da criação dos prêmios de bonificação VDP e VDG, em 2009, conforme pode ser observado nos decretos nº. 4.923 e nº. 4.924, ambos de 20 de dezembro de 2009. A avaliação de desempenho nestes decretos ficava circunscrita a dois fatores essenciais: o cumprimento da jornada escolar dentro do calendário letivo aprovado pela unidade de ensino e a participação nas horas atividades destinadas ao planejamento pedagógico realizado pelas unidades de ensino.

Deve-se destacar que o PCCR do estado do Acre destinava 1/3 (um terço) do total da jornada de contrato para horas atividades que deveriam ser compostas com ações de planejamento, estudo, formação continuada e avaliação da aprendizagem dos alunos. Essas medidas, tinham como objetivo modificar toda a cultura de trabalho existente nas escolas, na qual a ênfase passaria a ser dada na preparação e avaliação das atividades de cada professor.

Os planejamentos estratégicos da SEE enfatizavam as ações de formação continuada e acompanhamento pedagógico como pilares da política educacional, com a finalidade de se assegurar a melhoria dos indicadores, conforme pode ser observado na lógica adotada pelo ensino durante a gestão de Binho Marques no governo do Estado.

Figura 6 – Nova lógica de ensino da SEE (2007-2010)



Fonte: PES 2007-2010.

Verifica-se que a lógica da política educacional adotada pela SEE tinha a performatividade do trabalho do professor como eixo estruturante. Após estabelecer um novo currículo (Acre, Orientações curriculares, 2009), produzir sequências didáticas para os professores, implementar rotinas de planejamento pedagógico junto aos professores, realizar jornadas de formação continuada para pôr em prática as orientações curriculares e sequências didáticas e introduzir o sistema de avaliação da aprendizagem (SEAPE), a Secretaria de Educação buscou efetivar as políticas de avaliação de desempenho.

Os documentos e o conjunto de políticas efetivadas pela SEE durante a gestão da Secretária de Educação Maria Corrêa, evidenciam que a avaliação de desempenho era um dos elementos que contribuiria para a modificação da cultura organizacional que deveria ser focada nos indicadores e no desenvolvimento de competências dos professores objetivando a melhoria do desempenho dos alunos nos exames de verificação da aprendizagem.

Por outro lado, embora a avaliação de desempenho estivesse presente no novo PCCR, os critérios estabelecidos para a promoções funcionais não se constituíam em nada muito distante do que deveriam ser as obrigações profissionais expressas nos contratos de trabalho de todos, como pode ser observado a seguir:

Art. 10. Promoção é a passagem do profissional da educação de uma classe para outra imediatamente superior.

§ 1º A promoção acontecerá para todos os integrantes da carreira que atingirem o mínimo de setenta pontos e que nela tenham cumprido o interstício de três anos de efetivo exercício na função.

§ 2º A classificação decorrerá de avaliação que considerará o desempenho, a qualificação em instituições credenciadas, os conhecimentos e o tempo de serviço.

§ 3º A avaliação de desempenho será realizada anualmente, enquanto a pontuação de qualificação e a avaliação de conhecimentos ocorrerão a cada três anos.

§ 4º A avaliação de desempenho, a aferição de qualificação e a avaliação de conhecimentos serão realizadas de acordo com o regulamento de promoções definido pela Comissão de Gestão do Plano, de acordo com o art. 28 desta lei.

§ 5º A avaliação de conhecimentos abrangerá a área em que o profissional exerça sua função.

§ 6º A promoção será determinada pela soma de quatro fatores, tomando-se:

I - a média aritmética das avaliações anuais de desempenho, valendo vinte pontos;

II - a pontuação da qualificação, valendo trinta pontos;

III - a avaliação de conhecimentos, valendo vinte pontos;

IV - o tempo de efetivo exercício no cargo, valendo trinta pontos (correspondendo a dez pontos para cada ano).

§ 7º No caso da Secretaria de Educação não ofertar os cursos necessários para a qualificação dos profissionais do ensino, os pontos referentes a este critério de promoção serão creditados automaticamente. (Lei complementar nº. 67/99)

Entretanto, conforme já ressaltado nesta tese, a avaliação de aprendizagem prevista no PCCR jamais foi efetivada no estado do Acre, persistindo a progressão automática com o tempo de serviço como o único critério utilizado para que isto acontecesse.

4.4.2 Documentos Produzidos no Contexto dos Acordos Internacionais: a influência dos Organismos Internacionais nas Reformas Educacionais do Acre

O segundo instrumento analisado consistiu nos documentos produzidos no contexto das negociações com o Banco Mundial (CP 2A, CP 2B e CP 2C) também se encaixam no contexto da influência já descrito quando da análise do primeiro bloco de instrumentos, os Planejamentos Estratégicos (PES). Também aqui se buscava identificar as influências dos organismos internacionais nas reformas educacionais do Acre.

Para isto, utilizamos os três documentos produzidos durante as negociações para o financiamento do Programa de Inclusão Social e Desenvolvimento Econômico Sustentável do Estado do Acre (PROACRE) e seu componente da educação, o Projeto de Financiamento Adicional (PROSER), do qual fazia parte o Empréstimo para Política de Desenvolvimento, uma tradução de Development Policy Loan (DPL), cuja sigla em inglês passou a ser adotada pelo governo do Acre para designar essa fase dos programas de financiamento junto ao Banco Mundial, de agosto de 2013.; a Carta consulta do PROACRE, de dezembro de 2007 e o Contrato de Empréstimo nº. 7625-BR (Loan Agreement), de 19 de dezembro de 2008.

Da mesma forma que nos Planejamentos Estratégicos (PES) analisados, os documentos produzidos no contexto dos acordos com o Banco Mundial também refletem uma forte influência dos organismos internacionais na formulação das políticas educacionais do Estado do Acre, notadamente aquelas que instituíam os princípios da *accountability* no sistema educacional acreano, tendo como resultado o controle e responsabilização do trabalho docente, conforme pode ser observado no quadro seguinte:

QUADRO 15 – DOCUMENTOS PRODUZIDOS NO CONTEXTO DOS ACORDOS COM O BANCO MUNDIAL

Categoria	Subcategoria	Componente	Tema	Frequência %
Influência dos organismos internacionais nas reformas educacionais do Acre	Controle e responsabilização do trabalho docente	Modernização do sistema de ensino	Fortalecimento do sistema público de educação	100
		Melhoria da qualidade	Sistema Estadual de Avaliação	100
			Programas de produção de materiais didáticos e formação continuada de professores	100

Fonte: Elaborado pelo autor.

A ênfase dos acordos do governo do Acre com o Banco Mundial, no que tange à valorização do trabalho docente, era centrada nas premissas do controle, responsabilização, formação e premiação. O controle foi estabelecido pelas estratégias de acompanhamento pedagógico desenvolvido pelos técnicos da secretaria de educação e pelos coordenadores pedagógicos e pelos resultados obtidos nas avaliações externas.

A responsabilização decorria do estabelecimento de metas a serem atingidas pelas escolas, sobretudo no Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), que foi alçado à condição de programa prioritário no PES como requisito para o recebimento de financiamento da SEE e como critério de avaliação da gestão das escolas. As metas estabelecidas deveriam compor o plano de trabalho das escolas e os resultados alcançados deveriam ser tornados público, conforme determinado pela Lei nº. 2.538/2012.

O Banco Mundial apoiou a SEE no estabelecimento de ações de formação continuada dentro de uma estratégia que integrava a definição das orientações curriculares da secretaria, a produção de materiais didáticos, acompanhamento do trabalho do professor, avaliações externas que apontavam as fragilidades em conhecimentos pedagógicos específicos e a incorporação de atividades que promovessem a melhoria dos indicadores.

No que diz respeito à premiação dos profissionais da educação, a política de bonificação criada em 2009 e efetivada pelos prêmios VDP e VDG, fazia parte das estratégias defendidas pelo Banco Mundial para a melhoria dos indicadores educacionais e era um importante componente das políticas de *accountability* que foram inseridas no sistema educacional acreano a partir daquele contexto.

O Banco Mundial reconhecia os avanços obtidos pelo Estado do Acre na década de 2000, mas destacava que o Estado ainda tinha desafios a serem superados, sobretudo no que se referia ao acesso, na qualidade na prestação de serviços, ao passo que destacava ainda a necessidade de aumentar as competências, habilidades e as oportunidades econômicas para os jovens que ingressavam no mercado de trabalho.

As políticas que seriam desenvolvidas pelo sistema educacional do Acre deveriam ser centradas na ampliação do acesso às etapas da primeira infância, nas áreas urbanas de maior vulnerabilidade social e nas zonas rurais, especialmente naquelas com maior dificuldade de acesso. Aumentar a permanência dos alunos, com ênfase nos anos iniciais do ensino fundamental, reduzir os indicadores de distorção idade-série, ampliar o acesso ao ensino médio, melhorar a qualidade da prestação de serviços em todos os níveis, elevar os resultados da aprendizagem nos anos iniciais e finais do ensino fundamental e no ensino médio, ampliar o acesso à oportunidades educacionais nas comunidades isoladas e para as populações indígenas eram os objetivos das negociações com o Banco Mundial (BM).

O Banco Mundial ressaltava que estas políticas se ancoravam no conceito de florestania, elaborado durante a gestão de Jorge Viana no governo do Acre (1999-2006) e que designava a cidadania dos povos da floresta, o que implicava assegurar os direitos fundamentais para populações até então excluídas ou com oferta precarizada deles (Banco Mundial, 2008).

A perspectiva de ampliação de direitos para as populações residentes em áreas de floresta, como ribeirinhos, trabalhadores extrativistas, assentados em projetos de reforma agrária e indígenas foi tida pelo Banco como uma importante iniciativa para assegurar a melhoria da qualidade de vida destas populações e preservar os recursos naturais da região.

Essa política tinha a pretensão de se tornar um exemplo de desenvolvimento sustentável e de se consolidar como uma estratégia de enfrentamento ao aquecimento global, em momento no qual as discussões sobre a venda de créditos de carbono ainda eram incipientes. Entre os resultados esperados com a aprovação deste projeto estava a ampliação e melhoria dos serviços básicos de saúde e educação. O fortalecimento da capacidade técnica do governo para a execução de políticas públicas seria um legado do desenvolvimento do projeto.

No que diz respeito aos seus impactos no setor educacional, estes seriam aferidos por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), recém-criado pelo MEC e que seria um dos pilares da política educacional brasileira. No caso acreano, o projeto previa a elevação do IDEB dos anos iniciais e dos anos finais do ensino fundamental de 3,8 (2007) para 4,7 (2014).

O projeto baseia-se nas lições aprendidas com a implementação do Projeto Fundescola ampliando metodologias e instrumentos como o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o GESTAR I e 11, e programas de formação de professores em educação fundamental. Estas metodologias e programas foram todos testados pelo Fundescola para aumentar os resultados da aprendizagem e a eficiência do sistema educativo. Lições de Pernambuco e Projetos do estado da Bahia também foram incorporados neste projeto, principalmente aqueles relacionados ao design e implementação de atividades de capacitação para municípios, comunidades e escolas para aumentar a apropriação local e a sua participação no processo de tomada de decisões da escola e resultados educacionais (Banco Mundial, 2008).

Tem-se, dessa forma, uma expansão de políticas desenvolvidas em outros países e outros estados brasileiros financiadas pelo BM. A experiência do Programa Fundescola, por exemplo, principalmente com a utilização da metodologia de planejamentos estratégicos (PES), do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) e da adoção das zonas de atendimento prioritário (ZAPs) foram incorporadas na agenda das reformas educacionais efetivadas no Acre no período.

Verificou-se que nos debates para a aquisição do empréstimo para o financiamento do PROACRE, havia uma preocupação em incorporar na agenda dos programas e ações a serem financiadas, experiências que na concepção do Banco Mundial eram exitosas e deveriam adotadas pelo governo do estado. A argumentação central era que estas experiências poderiam ser adaptadas para a realidade acreana.

O ganho com essa execução se daria tanto na perspectiva da melhoria dos indicadores educacionais, no aperfeiçoamento dos processos de gestão do sistema de ensino e das escolas, bem como na melhoria de indicadores sociais que ampliariam o bem-estar da população, seja do ponto de vista da saúde como da sua inserção nos processos produtivos.

A efetivação destas políticas era considerada pelo BM como fundamental, pois experiências de programas financiados por esse organismo em outros países e estados, mostrava que os impactos positivos produzidos pela educação, como por exemplo, um melhor ambiente de aprendizagem e a diminuição dos índices de repetência, propiciavam uma redução considerável dos custos no sistema educacional, além de trazer benefícios diversos, pois estudos do BM estimavam uma taxa de retorno de investimentos em educação na ordem de 16,1%, que

poderiam ser utilizados para beneficiar a sociedade como um todo, se aplicados na área da saúde (Banco Mundial, 2008).

Durante as discussões com a equipe do BM para ajustes e adequações no Projeto de financiamento PROSER e no novo DPL, a Secretaria de Educação incluiu outros quatro novos programas: 1.000 dias; Gestão Integrada da Escola (GIDE); Avaliação da Gestão e Desempenho Profissional (GDP) e Controle da Oferta Educacional (COED).

O **Programa 1.000 dias** teria ações voltadas para o estímulo cognitivo, vacinal e nutricional de mães e gestantes atendidas pelo Asinhas da Florestania, que foi um programa desenvolvido pela SEE para levar educação infantil a crianças residentes em áreas de difícil acesso, localizadas nas zonas de atendimento prioritário (ZAPs) criadas pelo governo.

No entanto, aqui nos deteremos especificamente nos programas que se enquadram na tese defendida neste trabalho de que as políticas educacionais do Acre foram construídas sob influência do Banco Mundial.

A partir destas orientações foi concebido o programa de **Gestão Integrada da Escola (GIDE)**, que consistia em um sistema de gestão por resultados, que estabeleceria contratos de gestão entre a SEE/AC e as escolas estaduais para o alcance de metas de resultados com foco na melhoria do ensino. Isto demonstra uma preocupação da SEE/AC com a implementação destas ações, o que tornava necessário construir pactos para assegurar que os processos e resultados fossem efetivados e alcançados pelas escolas. Isto implicava que o controle das ações da escola tornava-se uma demanda urgente na perspectiva do Banco.

Ressalta-se que, desde a elaboração dos primeiros Planejamentos Estratégicos (PES), em 1999, a gestão da SEE tinha a preocupação com a forma como as escolas se apropriavam das proposições e as colocavam em prática, por isso era fundamental que adotassem estratégias e mecanismos que as induzisse a atender o que a secretaria pretendia.

Outra orientação do Banco Mundial se referia ao processo de avaliação do desempenho profissional dos professores. O programa de **Avaliação da Gestão e Desempenho Profissional (GDP)** consistia num sistema de monitoramento e avaliação da gestão das escolas e da secretaria em conjunto com um sistema de monitoramento do desempenho dos professores com base nas capacidades e competências necessárias para garantir a eficácia na busca da qualidade do ensino, de clara lógica de mercado. Esse sistema previa um mecanismo de incentivo para gestores e professores com base na avaliação de aprendizagem dos estudantes. Este processo era inspirado na experiência desenvolvida pela Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, que consistia no projeto de Gestão de Competências, que havia sido financiado por ele no estado do Rio de Janeiro, para auxiliar a SEE no desenho do programa acreano.

Outra orientação da equipe do Banco foi a adoção do **Controle da Oferta Educacional** (COED), que consistia em um sistema de monitoramento da oferta da infraestrutura, dos materiais pedagógicos, dos recursos humanos e da formação dos professores que possibilitasse o planejamento de longo prazo da oferta de escolas e a contratação de professores nas diversas áreas.

Neste sentido, essas orientações expressavam propósitos de dar uma maior estabilidade ao planejamento das políticas educacionais. No entanto, a pretendida estabilidade se baseava no controle dos processos de gestão escolar e da aprendizagem, e desta forma, as ações de monitoramento das políticas desenvolvidas pela SEE/AC e as escolas, além da premiação das práticas tidas como exitosas ganhavam relevo.

A partir das discussões do programa de financiamento denominado de DPL, da sigla em inglês para Development Policy Loan, as avaliações realizadas pelo Sistema Estadual de Avaliação da Aprendizagem Escolar (SEAPE), que havia sido criado em 2009 para auxiliar na identificação das deficiências de aprendizagem do sistema de ensino estadual com financiamento do Banco Mundial, passaram a ser utilizadas em conjunto com o sistema de gestão por resultados e metas, então em construção, o GIDE para o pagamento do prêmio VDP. Esta nova configuração da política de bonificação foi efetivada pelo Decreto nº. 7.499, de 23 de abril de 2014.

Tem-se que as políticas educacionais desenvolvidas pelo estado do Acre a partir do financiamento dos empréstimos do Banco Mundial, foram construídas num primeiro momento com o objetivo de ampliar o acesso, especialmente das populações residentes em áreas de difícil acesso, na melhoria dos indicadores educacionais, com o financiamento de materiais didáticos, livros paradidáticos, formação continuada de gestores, coordenadores e professores e no monitoramento da aprendizagem escolar a partir da criação do SEAPE. O avanço da relação do governo do estado com o Banco Mundial ampliou o escopo dos projetos de financiamento dando ênfase aos processos e mecanismos de controle e premiação dos processos e resultados por meio dos prêmios de bonificação.

Como o DPL foi assinado em 2014, último ano da primeira gestão de Tião Viana frente ao governo do Estado, e com a mudança de secretário de educação e de parte da equipe gestora da SEE/AC que havia participado do processo de negociação com o Banco Mundial, somente a iniciativa que vinculou os resultados das avaliações do SEAPE à política de bonificação teve prosseguimento na segunda gestão de Viana (2015-2018).

Essas mudanças na equipe da SEE/AC resultaram em um abandono das diretrizes e programas que eram desenvolvidos anteriormente, tendo como o maior exemplo a suspensão das avaliações do SEAPE, cuja última edição aconteceu no ano de 2016. Deste modo, os critérios que alinhavam a avaliação externa e bonificação foram abandonados. O prêmio VDP ficou restrito à avaliação dos critérios utilizados anteriormente, como por exemplo, a elaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP), o preenchimento dos dados do Sistema de Monitoramento e Avaliação Educacional (SIMAED) e do Censo Escolar, a aprovação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), a realização de prestação de contas dos recursos recebidos pelo Programa Dinheiro Direto na Escola Estadual (PDDE Estadual) por parte da unidade de ensino junto à Secretaria de Estado de Educação (SEE); a frequência do profissional, o cumprimento do ano letivo dentro do calendário previsto pela unidade de ensino, e a participação nas atividades de planejamento e de formação continuada promovidas pela SEE e pelas escolas.

Neste sentido, a política de bonificação acordada com o Banco Mundial não se efetivou. Nos documentos analisados não se encontra nenhuma justificativa para o não-cumprimento desta etapa do acordo. Também nos referidos documentos não se encontrou nenhuma avaliação por parte do Banco Mundial sobre essa decisão da Secretaria de Estado de Educação.

A análise dos documentos indicou que havia a intenção por parte da SEE/AC e do Banco Mundial em adotar um modelo de bonificação atrelado aos resultados da aprendizagem, no qual se responsabilizavam gestores e professores pela melhoria dos resultados obtidos nas avaliações externas. Não se encontrou também nenhuma referência ao estabelecimento de ranqueamento das escolas por parte da SEE/AC. O mais próximo disso que vimos foi obtido com a aprovação da Lei nº. 2.538/2012, que determinou que as escolas estaduais afixassem em local público os resultados obtidos nas avaliações externas.

4.4.3 A Legislação Analisada: a Accountability como Política de Valorização dos Profissionais da Educação

O terceiro conjunto de documentos analisados foi a legislação produzida a partir de 1999, com o objetivo de criar os mecanismos necessários para a efetivação da nova orientação no campo educacional que passou a ser adotada a partir da chegada da Frente Popular do Acre (FPA) ao governo do Estado, e a hipótese levantada era a de que o Estado do Acre encobriu os princípios da *accountability* como política de valorização dos profissionais da educação. O

passo seguinte consistiu em identificar de que forma houve a materialização dos princípios desta política nas legislações aprovadas durante as gestões da Frente Popular do Acre (FPA).

Quando a FPA chegou ao governo do Acre, em janeiro de 1999, a Lei de Gestão Democrática então em vigência, a de nº. 1.201, de 23 de julho de 1996, de autoria do deputado Edvaldo Magalhães (PC do B), refletia a realidade da época de sua aprovação, assegurando o direito de escolha dos dirigentes escolares pela sua própria comunidade, em substituição à indicação dos diretores pela secretaria de educação, o que era bastante comum, pois embora as escolas realizassem eleições não havia a garantia que os eleitos seriam empossados.

Com a nova lógica que passou a ser adotada na gestão pública estadual estabelecida no seu Planejamento Estratégico (PES) de 1999, ficou evidente que seria necessário a construção de um novo conjunto de dispositivos legais que permitisse ao governo criar as condições necessárias para a efetivação dessa lógica.

O quadro 16 sintetiza a exploração do material analisado. Tematizaram-se as seguintes questões: a avaliação de desempenho, a gestão por resultados e a responsabilização. Foram analisados seis dispositivos legais, a Lei nº. 67, de 29 de junho de 1999, que criou o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR) dos trabalhadores em educação; a Lei nº. 1.513, de 10 de novembro de 2003, que estabeleceu a Gestão Democrática das Escolas Públicas Estaduais; a Lei nº. 3.141, de 22 de julho de 2016, que instituiu o novo modelo de Gestão Democrática nas Escolas Públicas Estaduais; os decretos nº. 4.923 e nº. 4.924, que regulamentaram o pagamento dos prêmios VDP e VDG, ambos de 30 de dezembro de 2009; e o decreto nº. 3.191, de 19 de agosto de 2015, que normatizou o pagamento do novo prêmio de bonificação, agora denominado de Valorização e Desempenho Profissional (VDP), incluindo a expressão **Desempenho**, de forte conotação gerencial em substituição a **Desenvolvimento**, utilizada nos antigos prêmios VDP e VDG.

Este quadro mostra uma variação bastante considerável da frequência com que os princípios da *accountability* aparecem nos dispositivos legais que construíram parte das reformas educacionais efetivadas no Acre, o que nos permitiu inferir que este modelo de política foi inserido no arcabouço legal do sistema educacional como forma de valorização profissional sem que houvesse uma percepção dos reais princípios desta política.

QUADRO 16 – A ACCOUNTABILITY COMO POLÍTICA DE VALORIZAÇÃO PROFISSIONAL

Categoria	Subcategoria	Componente	Tema	Frequência %
O Estado do Acre encobriu os princípios da accountability como política de valorização dos profissionais da educação	Princípios da accountability	Materialização dos princípios da accountability nas legislações	Avaliação de desempenho	66
			Gestão por resultados	50
			Responsabilização	16,66

Fonte: Elaborado pelo autor.

Esse processo foi iniciado com a aprovação da Lei nº. 67/99, que estabeleceu o novo Plano de Cargos Carreira e Remuneração (PCCR) do magistério estadual que estabeleceu os princípios da política de valorização dos profissionais da educação do Acre, além de explicitar a valorização do desempenho, da qualificação e do conhecimento, conforme se evidencia a seguir:

Art. 10. [...]

§ 2º A classificação decorrerá de **avaliação que considerará o desempenho, a qualificação em instituições credenciadas, os conhecimentos** e o tempo de serviço.

§ 3º **A avaliação de desempenho** será realizada anualmente, enquanto a pontuação de qualificação e a avaliação de conhecimentos ocorrerão a cada três anos.

§ 4º **A avaliação de desempenho, a aferição de qualificação e a avaliação de conhecimentos** serão realizadas de acordo com o regulamento de promoções definido pela Comissão de Gestão do Plano, de acordo com o art. 28 desta lei.

§ 5º **A avaliação de conhecimentos** abrangerá a área em que o profissional exerça sua função (Acre, Lei Complementar nº. 67/99).

A avaliação da qualificação prevista na Lei se referia à participação do professor em programas de formação continuada ofertada por órgãos oficiais, especialmente a SEE/AC e as escolas. A jornada do professor era composta por 30 horas semanais, sendo, 20 horas para regência de sala e as 10 horas restantes destinavam-se para a realização das horas-atividades nas quais se inseria o processo de formação continuada.

A avaliação do conhecimento buscava verificar o domínio dos conhecimentos específicos dos componentes curriculares lecionados pelos professores e as competências profissionais necessárias para seu ensino. Na legislação havia a previsão de criação de uma comissão formada pela SEE/AC e sindicato para definir critérios e formas de verificação destes conhecimentos. No entanto, esta avaliação de conhecimentos nunca chegou a ser detalhada nas legislações referentes à valorização dos professores, e desta forma não saiu da letra da lei, mas revelava uma intenção por parte da SEE/AC em estabelecer formas de controle e de verificação

sobre as competências profissionais dos professores, bem como o estabelecimento de formas de intervenção sobre o processo de formação inicial e continuada.

A qualificação foi inserida no PCCR como critério para a promoção dos profissionais de uma classe para outra. O parágrafo 1 do artigo 10 estabeleceu que para ser promovido, o profissional deveria atingir, a cada três anos, o mínimo de 70 pontos, que seriam resultantes dos seguintes fatores: avaliação de desempenho valendo 20 pontos; 10 pontos que seriam obtidos por cada ano de efetivo exercício profissional, totalizando 30 pontos ao final de três anos; 10 pontos para cada 40 horas de formação continuada, por ano; além de 20 pontos obtidos pela avaliação de conhecimentos.

Esse arranjo jurídico dialogava com o objetivo estratégico de capacitar e valorizar os profissionais da SEE/AC estabelecido no PES de 1999. Tinha-se a compreensão por parte da equipe dirigente da secretaria que a valorização profissional não se restringia aos aspectos salariais, de formação profissional e de condições de trabalho. Era necessário estabelecer mecanismos que diferenciasssem os profissionais que tivessem bom desempenho daqueles que necessitavam de maiores investimentos na formação e acompanhamento pedagógico.

É importante ressaltar que esses mecanismos nunca foram efetivados pela SEE/AC. Ao mesmo tempo, não se encontrou nenhum documento dos sindicatos, opondo-se a essa estratégia de avaliação para efeito de promoção. Uma das hipóteses para essa não-efetivação foi a falta de amadurecimento dessa política no interior da secretaria e a ausência de condições políticas para sua concretização, pois, as reformas efetivadas a partir de 1999 mexiam de forma demasiada com a cultura existente nas escolas acreanas e o ônus político seria muito grande.

O passo seguinte na construção desse novo aparato legal consistiu na aprovação de uma nova Lei de Gestão Democrática, a de nº. 1.513, de 10 de novembro de 2003, que substituiu a eleição pura e simples da Lei anterior por um novo modelo de gestão democrática que envolvia uma combinação de processo de certificação de competências com a eleição direta por parte da comunidade, com uma concepção fortemente gerencialista, à medida que a responsabilização por resultados passava a ser priorizada, conforme se pode identificar a seguir:

Art. 5º O provimento da função de diretor dar-se-á mediante processo classificatório, composto das seguintes etapas:

I - curso de capacitação para gestores com exame final de certificação, envolvendo as seguintes temáticas:

- a)** gestão de pessoas e processos;
- b)** legislação educacional;
- c)** instrumentos de comunicação e expressão escrita;
- d)** desenvolvimento integral do aluno;
- e)** construção e implementação do currículo;
- f)** instrumentos de avaliação da escola e da gestão; e
- g)** elaboração de plano de gestão.

II - eleição direta pela comunidade (Acre, Lei nº. 1.513/2003).

Além do processo de certificação de competências, a grande mudança operada pela Lei nº. 1.513/2003, era a criação da equipe gestora nas unidades de ensino da rede pública estadual. A partir daí, haveria um núcleo dirigente que seria formado por um diretor eleito pela comunidade escolar após participar do processo de certificação descrito anteriormente, que escolheria um coordenador de ensino e aprendizagem dentre os professores que preenchessem os requisitos estabelecidos na legislação, além de um coordenador administrativo, que seria escolhido dentre os funcionários não docentes.

A presença da Nova Gestão Pública (NGP) pode ser percebida na política de *accountability* evidenciada na Lei nº. 1.513/2003, que estabeleceu a gestão democrática nas escolas da rede pública estadual. Já no seu artigo 2º, são inseridos na gestão escolar, princípios que enfatizam uma gestão voltada para a obtenção de resultados e para a adoção de instrumentos utilizados na gestão empresarial, visando estabelecer processos de direção orientados para uma prestação de contas que vai além da qualidade ofertada nos estabelecimentos de ensino, mas que ressalta a forma de organização escolar voltada para a melhoria dos indicadores educacionais, senão vejamos:

Art. 2º São princípios da gestão democrática do sistema de ensino público do Estado do Acre:

IV – gestão de responsabilidade com definição clara de competências e efetiva implementação de prestações de contas respeitando a legislação vigente

V – gestão de resultados com processos definidos de acompanhamento e avaliação permanentes; e

VI - gestão estratégica com foco voltado para a qualidade do ensino (Acre, Lei nº. 1.513/2003).

Desde o início da gestão de Jorge Viana à frente da gestão, a SEE passou a efetivar políticas de valorização dos profissionais da educação, ao mesmo tempo em que inseria na legislação estadual princípios que apontavam para estratégias de avaliação do desempenho, gestão por resultados e responsabilização, conforme pode ser observado na legislação analisada neste trabalho.

Ao que tudo indica, essa estratégia foi retomada em 2009 com a criação dos prêmios VDP e VDG, que buscavam premiar os bons professores e gestores. É importante ressaltar que estes prêmios tinham como objetivo destacar dentre o conjunto de profissionais avaliados aqueles que cumpriam os requisitos estabelecidos como sendo fundamentais para a excelência profissional, ao mesmo tempo que a não concessão da bonificação seria uma punição para os profissionais que não cumprissem os requisitos estabelecidos, em outras palavras,

responsabilizá-los pelo não cumprimento dos critérios estabelecidos na legislação, como se observa a seguir:

Art. 7º A parte variável do VDP será resultante do **atingimento de metas** envolvendo os seguintes fatores de mensuração:

I - cumprimento da jornada escolar dentro do calendário letivo aprovado pela unidade de ensino.

II - participação nos programas de formação continuada oferecidos pela Secretaria de Estado de Educação.

III - cumprimento das horas de atividades previstas no planejamento da unidade de ensino.

Art. 8º Ficam estabelecidas as seguintes **metas anuais** para os fatores de mensuração da parte variável do VDP:

I - cumprimento de 100% (cem por cento) da jornada escolar dentro do calendário letivo aprovado pela unidade de ensino.

II - participação em 95% (noventa e cinco por cento) dos programas de formação continuada oferecidos pela Secretaria de Estado de Educação.

III - cumprimento de 100% (cem por cento) das horas de atividades previstas no planejamento da unidade de ensino. (**Acre, Lei complementar nº. 304/2009**)

Art. 7º A parte variável do Prêmio Anual de Valorização e Desenvolvimento da Gestão - VDG será resultante do **atingimento de metas** envolvendo os seguintes fatores de mensuração:

I - cumprimento da carga horária e dos dias letivos previstos na legislação.

II - cumprimento dos prazos legais no tocante às prestações de contas e censo escolar.

III - garantia da atualização das informações no sistema de gerenciamento (SIGE).

Art. 8º Ficam estabelecidas as seguintes **metas anuais** para os fatores de mensuração da parte variável:

I - cumprimento de 100% (cem por cento) da carga horária e dos dias letivos previstos na legislação.

II - cumprimento de 100% (cem por cento) dos prazos legais no tocante às prestações de contas e censo escolar.

III - cumprimento de 100% (cem por cento) das atualizações das informações no sistema de gerenciamento (SIGE) nos prazos definidos pela Secretaria de Estado de Educação. (**Acre, Decreto nº. 4.924/2009**).

Durante o segundo mandato de Tião Viana (2015-2018) foi aprovada a terceira Lei de Gestão Democrática do Estado do Acre, a de nº. 3.141, de 22 de julho de 2016, que alterava profundamente o modelo de gestão das escolas públicas estaduais. A nova lei mantinha basicamente as diretrizes da anterior:

Art. 2º A gestão democrática das unidades escolares da rede pública estadual de educação básica do Acre reger-se-á pelos princípios do art. 206, da Constituição Federal de 1988; art. 190, da Constituição Estadual de 1989; arts. 3º, 14 e 15 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB e pelas seguintes diretrizes:

I – garantia de centralidade da escola no sistema;

II – garantia da presença de todos os segmentos da comunidade escolar nos processos de elaboração das políticas das escolas e em suas instâncias decisórias, bem como de estratégias de acompanhamento das ações a serem implementadas;

III – gestão descentralizada com autonomia para as unidades escolares elaborarem e implementarem seus projetos político-pedagógicos e administrativos;

IV – gestão de responsabilidade com definição clara de competências e efetiva participação nos diferentes processos de prestações de contas;

- V – gestão de resultados com processos claros e bem definidos de acompanhamento e avaliação permanentes; e
- VI – gestão estratégica voltada para a qualidade do ensino, com foco no acesso, na permanência e no sucesso do aluno (Acre, Lei nº. 3.141/2016).

No entanto, as semelhanças paravam por aí. A nova legislação ampliou a equipe gestora das escolas estaduais que passou a ser a seguinte:

Art. 4º A organização pedagógico-administrativa das unidades escolares será composta pelas seguintes instâncias e respectivas funções:

I – direção escolar:

- a) diretor;
 - b) coordenador de ensino;
 - c) coordenador administrativo;
 - d) coordenadores pedagógicos; e
 - e) secretário escolar;
- [...] (Acre, Lei nº. 3.141/2016).

Essa alteração expressa no Art. 4º incluiu os coordenadores pedagógicos no núcleo gestor das escolas, mas a grande novidade consistiu na recriação da figura do secretário escolar, que havia sido extinta quando da aprovação da Lei nº. 1.513, em novembro de 2003, e que teve suas funções transferidas para o coordenador administrativo. A partir dessa nova modificação, todas as atribuições relativas à escrituração escolar, por exemplo, inserir e atualizar as informações da gestão escolar no sistema de gerenciamento da SEE, o Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação Educacional (SIMAED), do censo escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), além da organização da documentação dos alunos e atas da escola, passaram a ser exercidas pelo secretário, ficando o coordenador administrativo responsável pela manutenção e conservação do espaço físico e pela realização de inventário patrimonial dos bens da unidade de ensino.

A Lei nº. 3.141/2016 também incorporou a figura do Comitê Executivo que havia sido criado ainda na primeira gestão de Tião Viana (2011-2014) para gerenciar os recursos recebidos via programas de descentralização de recursos (PDDE e PDDE Estadual), em substituição aos conselhos escolares, pois haviam surgido problemas de caráter jurídico sobre o recebimento, execução e prestações de contas de recursos por parte daquela instância.

Além disso, o processo de certificação para os candidatos a gestor também sofreu mudanças com a inclusão de novas abordagens sobre o processo de gestão, notadamente as que envolviam construção e implementação do currículo, seus parâmetros, diretrizes e orientações, instrumentos de avaliação da escola e da gestão, elaboração de plano de trabalho de gestão escolar e noções de licitação e pregão (Lei nº. 3.141/2016).

No entanto, a principal novidade trazida pela Lei nº. 3.141/2016 estava no inciso I do seu Artigo 10 que abria a possibilidade de servidores não-docentes se candidatarem ao cargo de gestor das escolas estaduais do Acre, desde que tivessem formação superior em administração escolar ou processos escolares.

A nova lei de gestão democrática ampliou as políticas de *accountability* nas unidades de ensino, com a responsabilização delas pelo não cumprimento de diversos processos previstos na Lei. Ao mesmo tempo que fortalecia essa política no seu aparato legal, a gestão de Viana incluiu a possibilidade de profissionais não-docentes, se elegerem ao cargo de gestor escolar, o que só pode ser compreendido no pacote de medidas de caráter eleitoreiro adotadas por este governo, substituindo o planejamento estratégico das gestões anteriores por medidas que tivessem impactos políticos, conforme pode ser observado na tese de Nogueira (2015) e na entrevista de Josenir Calixto (2016), já citados neste trabalho.

As mesmas estratégias de *accountability* foram mantidas nessa terceira Lei de Gestão Democrática, a segunda aprovada durante a gestão da Frente Popular do Acre (FPA), em que se observa a explicitação destas políticas na gestão escolar:

Art. 52. Compete ao comitê executivo:

I – receber os recursos destinados à escola;

II – executar os planos de ações financiáveis contidas no PDE;

III – realizar os processos destinados à aquisição de bens e serviços no âmbito da escola;

IV – **apresentar ao conselho escolar e à SEE, semestralmente, relatório de prestação de contas dos recursos recebidos e gastos** nos processos destinados à aquisição de bens e serviços, na forma e prazo previstos na legislação;

V – informar a relação de bens adquiridos pela escola e que devem ser patrimoniados ao setor responsável da SEE, em até quinze dias após o recebimento dos mesmos; e

VI – **responder civil, administrativa e criminalmente**, junto a quem de direito, por desvio de recursos e/ou ausência de prestação de contas. (Lei de gestão democrática nº. 3.141/2016)

Boa parte da legislação construída e efetivada durante a gestão da FPA demonstra que as políticas de avaliação de desempenho, gestão por resultados e responsabilização sempre estiveram presentes na estratégia de valorização profissional defendida pela SEE/AC, notadamente com os decretos nº. 4.923 e 4.924, de dezembro de 2009, que regulamentavam o pagamento dos prêmios VDP e VDG. Isto se manteve com a promulgação do Decreto nº. 3.191/2014, que definiu os novos critérios para o pagamento do prêmio VDP, conforme pode ser observado a seguir:

Art. 4º Estarão **habilitados a receber o prêmio** os servidores que, observados os pré-requisitos estabelecidos no art. 3º deste Decreto, cumprirem, adicionalmente, os seguintes critérios:

III – equipe gestora – formada pelos Diretores, coordenadores de ensino e coordenadores administrativos – das unidades escolares da rede pública estadual de educação básica:

a) **elevação da proficiência das escolas em relação ao SEAPE, visando à mudança de padrões de desempenho: do abaixo do básico para o básico, do básico para o adequado;**

b) **elevação ou manutenção dos padrões para as escolas que se encontram no padrão avançado.**

Art. 7º **O Prêmio VDP será atribuído em função do percentual de cumprimento da(s) meta(s) do IDEA pela unidade escolar em que o servidor estiver lotado, com a seguinte escala:**

I – para as escolas que atingirem de **91 a 100% das metas do IDEA**, será aplicado o percentual de 100%;

II – para as escolas que atingirem de **81% a 90% das metas do IDEA**, será aplicado o percentual de 90%. (Acre, Decreto nº. 3.191/2014)

Desta forma, o arcabouço legal que introduziu os princípios da *accountability* na legislação educacional acreana foi construído e efetivado durante os vinte anos de gestão da Frente Popular do Acre (1999-2018). Cabe ressaltar que mesmo tendo uma orientação política diferente, a primeira gestão de Gladson Cameli frente ao governo do Acre (2019-2022) não promoveu nenhuma discussão ou alteração sobre estes princípios.

Não foi possível identificar qualquer tipo de alteração nas políticas que vinham sendo desenvolvidas pela SEE na gestão que tomou posse em janeiro de 2019. Todos os documentos relativos à política de bonificação produzidos a partir desta data se limitaram a normatizar os procedimentos para a execução dos pagamentos do prêmio VDP, tal qual era feito nas gestões anteriores.

Assim, a análise dos documentos que nortearam esta tese em busca de compreender as implicações e os impactos da política de bonificação do magistério do Acre sobre o trabalho escolar e a valorização dos profissionais da educação, nos permitiu identificar como as reformas do aparelho do Estado foram influenciadas pela perspectiva da Nova Gestão Pública (NGP) e pelos organismos internacionais, e como esta influência contribuiu para a construção de um modelo de Estado regulador, além de expressar a efetivação das políticas de *accountability* durante os governos da Frente Popular do Acre (FPA), no período compreendido entre 1999 e 2018.

Merece destaque ainda que isto se deu sem grande resistência por parte dos movimentos sociais, que, ao que tudo indica, compreenderam a política de bonificação como um sistema de incentivos ou um índice de produtividade, e não como um instrumento de regulação da gestão e da organização do trabalho docente, o que contribuiu para que a criação dos prêmios de bonificação não sofresse grande resistência por parte dos sindicatos da categoria e passasse mesmo a compor a pauta de negociações salariais nos anos seguintes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao iniciar este trabalho, buscava compreender as implicações e os impactos que a política de bonificação criada em 2009 exercia sobre o trabalho docente e sobre a valorização dos profissionais do magistério da rede estadual do Acre. Por ter participado das discussões que deram materialidade a essa política na condição de diretor de gestão da Secretaria de Estado de Educação (SEE/AC) à época, sempre a defendi sem maiores questionamentos.

Somente quando iniciei o curso de Mestrado em Educação na Universidade Federal do Acre (UFAC), no ano de 2014, comecei a analisar de forma mais aprofundada muitas das políticas que havia ajudado a efetivar no âmbito da SEE/AC, por exemplo, a Lei de Gestão Democrática nº. 1.513/2003, a Lei de Descentralização Financeira nº. 1.569/2004, as alterações na Lei nº. 67/99 que criaram os prêmios de Valorização e Desenvolvimento Profissional (VDP) e Valorização e Desenvolvimento da Gestão (VDG), além de muitas das instruções normativas que regulamentavam a efetivação dessas políticas nas escolas da rede pública estadual.

No percurso do Mestrado, tive como objeto de estudo o Sistema Estadual de Avaliação da Aprendizagem Escolar (SEAPE) e pude compreender como as políticas de avaliação externa faziam parte de um receituário de políticas de inspiração neoliberal que passaram a ser adotadas por diferentes países e estados a partir da década de 1980 e se estabeleceram de forma mais efetiva no Brasil durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC) na Presidência da República (1995-2002).

Esse modelo de política era inspirado na Nova Gestão Pública, que defendia a adoção de preceitos originados da gestão privada para o setor público como forma de tornar o aparato estatal mais eficiente e apto a dar respostas à nova realidade da gestão pública e era defendido por organismos internacionais que financiaram inúmeros projetos no Brasil e no estado do Acre, dos quais o Banco Mundial era um dos principais defensores desse modelo.

A partir dos estudos iniciados durante minha inserção na pesquisa em educação no curso de mestrado, passei a compreender com mais propriedade como as políticas de avaliação externa e de bonificação faziam parte das políticas de *accountability* que passaram a ser efetivadas no Acre nas gestões da Frente Popular do Acre frente ao governo do estado, em 1999. O maior paradoxo de tudo isso se deveu ao fato de que essas políticas, de nítida inspiração neoliberal, gerencialista e meritocrática, foram adotadas durante os governos da Frente Popular do Acre (FPA), coligação política liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e outros partidos políticos de viés de esquerda, que governou o Acre durante os anos de 1999 a 2018.

Com isso, iniciei leituras com o objetivo de analisar de que maneira as políticas de bonificação expressas nos prêmios VDP e VDG, que posteriormente foram unificados na nomenclatura VDP (Valorização e Desempenho Profissional), faziam parte do conjunto das políticas de *accountability* educacional adotadas neste período. Defendo que essas políticas de *accountability* educacional devem ser compreendidas como parte integrante de um processo radical de reformas do Estado que engloba as avaliações externas, as políticas de prestação de contas e de responsabilização, que por sua vez, são utilizadas pelo Estado para regular/controlar o sistema educacional em todas suas dimensões.

A possibilidade de cursar doutorado com área de concentração em educação na linha de pesquisa de Estado, Políticas Públicas e Gestão da Educação me proporcionou a oportunidade de estudar outra política de *accountability* adotada no estado do Acre, a política de bonificação expressa nos prêmios VDP e VDG. Quando dos ajustes feitos no projeto de tese, defini como objetivo geral realizar uma análise das repercussões e implicações da política de bonificação do magistério público estadual do Acre sobre o trabalho escolar e a valorização dos profissionais da educação durante as cinco gestões da FPA (1999-2018) e na primeira gestão de Gladson Cameli (2019-2022).

O estudo, que inicialmente seria restrito ao período da FPA à frente ao governo do Estado, foi ampliado para incluir a primeira gestão de Cameli, buscando identificar alguma alteração nas políticas de *accountability*, haja vista que a nova gestão que assumiu o governo em 2019 era de nítida inspiração de direita, portanto, mais afeita às soluções de caráter neoliberal, nas quais estas políticas foram inspiradas.

Todavia, a expectativa de que houvesse alguma modificação no sentido de fortalecer ou mesmo alterar estas políticas de responsabilização na gestão Cameli não se concretizou, pois houve apenas a manutenção literal delas, ou seja, tal qual foram elaboradas no período de 1999 a 2018, sem nenhum tipo de modificação. À atual gestão coube tão somente normatizar as avaliações para o pagamento das bonificações do novo prêmio VDP.

A questão que esta tese se propôs a responder era se a política de bonificação, expressa no prêmio VDP exercia algum tipo de controle sobre o trabalho docente, ou se era vista apenas como algum tipo de valorização dos profissionais da educação do Acre.

A partir daí, procurei descrever como se deram as reformas do Estado no Brasil a partir de meados da década de 1990, sob inspiração da Nova Gestão Pública, destacando como essas reformas alteraram profundamente o sistema educacional brasileiro, que com a adoção da lógica gerencial defendida por esta concepção de gestão, passou a efetivar as políticas de *accountability* como modelo preferencial.

Dentre essas políticas, merecem destaque as de avaliações externas, fortalecidas com a criação do Sistema de Avaliação da Educação Básica, em 1990, fortalecido a partir das reformas da gestão FHC (1995-2002) e da criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), em 2007, durante o segundo mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2007-2010).

Outra forma de políticas de *accountability* que foi adotada por diferentes estados brasileiros foi a de bonificação educacional por resultados, que concedia incentivos financeiros para diretores, professores e demais profissionais da escola e teve diversas variações nos diferentes estados da federação: pagamento por mérito individual, bonificação com base no desempenho das escolas e pagamento com base nos conhecimentos e habilidades dos professores.

Defendo que a criação dos Prêmios VDP e VDG deve ser compreendida no contexto das reformas educacionais de caráter gerencialista sob inspiração da Nova Gestão Pública, em que as avaliações externas, a *accountability* e as bonificações fazem parte de um processo de regulação do trabalho escolar.

No caso específico do Acre, o modelo de política de bonificação adotado tinha como critério principal, para o pagamento dos bônus, o cumprimento de algumas metas estabelecidas pelo sistema educacional por meio dos decretos nº. 4.923 e 4.924, de 30 de dezembro de 2009, que regulamentaram os prêmios VDP e VDG, e dividia-se em duas partes, uma fixa de 20% e outra variável de 80% a serem pagos de acordo com o cumprimento dessas metas, que, no caso dos professores basicamente se resumia ao cumprimento do calendário letivo e na participação nas atividades de planejamento promovidas pela escola e pela SEE.

Praticamente os mesmos critérios se aplicavam para as equipes gestoras que deveriam apenas cumprir a carga horária e os dias letivos previstos na legislação, cumprir os prazos legais no tocante às prestações de contas e censo escolar e manter atualizadas as informações gerenciais da escola. Portanto, não havia sido criado nenhum critério adicional às obrigações profissionais de que já dispunham contratualmente, o que tornava a bonificação adotada no estado, uma política caracterizada como de baixo impacto, funcionando muito mais como uma espécie de valorização para os profissionais do magistério.

Posteriormente, como parte dos acordos de Empréstimo para Política de Desenvolvimento, uma tradução de Development Policy Loan (DPL) com o Banco Mundial, foi adotada a vinculação do pagamento dos prêmios com os resultados das avaliações externas do SEAPE, com o Decreto nº. 7.499, de 23 de abril de 2014. No entanto, com a suspensão das avaliações do SEAPE no ano de 2016, o prêmio VDP continuou a ser pago em 2017, sem que

houvesse uma alteração no citado decreto, já que não havia mais um sistema de avaliação estadual que possibilitasse vincular os resultados das avaliações com o pagamento do prêmio VDP.

As alterações feitas na política de bonificação a partir da gestão de Tião Viana (2011-2018), universalizando seu pagamento para todos os servidores da educação, contribuiu ainda mais para descaracterizar a ideia que originou os prêmios VDP e VDG em 2009.

Atrelar a bonificação ao desempenho dos alunos não fazia parte do desenho inicial desta política. A premissa era avaliar o desempenho dos professores dentro de um contexto de padronização de condições de funcionamento das escolas e da melhoria das condições de trabalho do corpo docente. Com essa uniformização o professor teria a possibilidade de cumprir suas funções contratuais e atender os requisitos das avaliações profissionais.

A partir daí decorreu a questão de investigação a ser respondida neste trabalho: identificar se a política de bonificação do magistério adotada no estado do Acre provocou alguma nova forma de organização do trabalho escolar ou de valorização dos profissionais da educação.

Com sua extensão a todos os servidores a partir do ano de 2014, sem um correspondente aumento dos recursos disponibilizados, o prêmio VDP perdeu o atrativo financeiro que possuía quando de sua criação, não produzindo nenhum impacto no trabalho docente, não sendo mais visto sequer como um décimo quarto salário, como era nos seus primeiros anos de existência, cabendo destacar que quando da criação da política de bonificação materializada no prêmio, não houve nenhuma discussão sobre ela como indutora de melhorias na qualidade da educação, com a discussão restrita ao aspecto econômico. Assim, o pagamento do prêmio passou a não produzir os mesmos efeitos da época de sua criação, quando havia uma grande expectativa para seu recebimento, haja visto que eram valores consideráveis.

A análise do conjunto de documentos produzidos pela SEE, seja nos Planejamentos Estratégicos, Leis, Decretos e Instruções Normativas elaborados no período mostra simplesmente as rotinas já estabelecidas nas unidades de ensino da rede pública estadual.

Quando busquei documentos produzidos pelos sindicatos ligados à educação, o Sinteac e o Sinproac, foi possível perceber a existência de um discurso que identifica a política de bonificação como uma política da SEE que visava valorizar os professores que cumpriam com suas obrigações contratuais conforme previsto no planejamento da escola. Em nenhum momento foi evidenciado que esta política poderia funcionar como um dispositivo de controle/regulação o trabalho docente ou sobre o projeto educativo, nem que tenha havido

nenhum tipo de manifestação que pudesse ser caracterizada como uma forma de resistência ao estabelecimento da política de bonificação por parte destes sindicatos.

Destaco que os dois sindicatos não produziram um único documento se contrapondo a esta política, e posteriormente passaram a defender a extensão do prêmio de bonificação para todos os profissionais vinculados à educação, o que foi concedido a partir de 2014, durante a gestão de Tião Viana no governo do Acre.

Ao buscar identificar os impactos e as repercussões produzidos pela política de bonificação, bem como suas implicações sobre o trabalho escolar e a valorização dos profissionais da educação no período compreendido por este trabalho, que é dos anos de 1999 a 2022, não identificamos nenhuma forma de resistência por parte dos dois sindicatos ligados à educação, que se limitaram a discutir os ganhos financeiros trazidos pelos prêmios, que naquele momento eram bastante significativos.

Ao mesmo tempo, cabe destacar que a aceitação da política de bonificação pelos sindicatos se deu sem grandes problemas, o que pode ser evidenciado por sua inclusão nas pautas de negociação salarial, seja pelo aumento nos valores pagos, na sua incorporação aos salários, ou mesmo por sua universalização para todos os servidores da educação, o que aconteceu durante a gestão de Tião Viana (2011-2018) e se manteve durante a primeira gestão de Gladson Cameli (2019-2022).

Pelas características que esta política adquiriu ao longo dos anos, pode-se dizer que ela tem funcionado muito mais como ganho salarial do que como uma forma de controlar/regular o trabalho nas escolas sendo interiorizada mesmo como parte integrante da remuneração docente, nunca como uma medida de controle sobre o projeto educativo.

Assim, a política de bonificação do magistério público estadual do Acre pode ser caracterizada como uma política de baixo impacto no trabalho desenvolvido no ambiente escolar e mesmo no sistema educacional, pois os mecanismos de aferição do cumprimento das metas estipuladas para os profissionais da educação e para as escolas pela Secretaria de Estado de Educação (SEE) eram bastante genéricos, não traziam nenhum tipo de responsabilização formal e tinham consequências apenas simbólicas. Isto difere bastante do sentido original da criação desta política e mesmo da concepção defendida pelo Banco Mundial que serviu de inspiração para o modelo acreano, e como resultado da mudança de concepção entre a ideia original desta política e a que foi efetivada no sistema educacional acreano teve-se uma burocratização da aferição dos critérios utilizados para seu pagamento, tendo como foco o cumprimento das regras básicas contratuais, se tornando simplesmente um mecanismo de assegurar ganhos salariais.

Decorrente do objetivo geral deste trabalho procuramos responder a algumas questões específicas, como situar as reformas educacionais no contexto nacional e local no movimento de reforma do aparelho de Estado, iniciado em meados da década de 1990, movimento descrito no capítulo 1, intitulado **As reformas do Estado e a formulação das políticas educacionais no Acre**, destacando as concepções e orientações que nortearam este movimento, sua inserção no campo da educação e as políticas formuladas a partir dos conceitos presentes na Nova Gestão Pública (NGP), concepção que passou a ser adotada como modelo nas reformas efetivadas no Brasil e no Acre, bem como o papel exercido pelos organismos internacionais na difusão destas políticas.

Posteriormente, no capítulo 2, intitulado **A política educacional do Acre: *accountability* e bonificação**, identificamos a concepção e o caráter das orientações e diretrizes gerais que configuraram as políticas educacionais formuladas nesse movimento de reforma do estado brasileiro, analisando as diferentes políticas de *accountability*, com ênfase na de bonificação, pois foi uma das políticas adotada pelo sistema educacional acreano nesse contexto de reformas.

A política de bonificação acreana, materializada pelos prêmios VDP e VDG, posteriormente unificados na sigla VDP, expressou uma experiência clara de responsabilização educacional, de nítida inspiração neoliberal e levado à cabo por governos de orientação política à esquerda, como era o caso da Frente Popular do Acre (FPA), coligação liderada pelo Partido dos Trabalhadores, que governou o Estado do Acre de 1999 a 2018.

Embora tenha adquirido características de uma política de valorização profissional ao longo de uma década de existência, a política de bonificação acreana deve ser compreendida como parte constituinte de um conjunto de medidas presentes nas políticas de *accountability* educacional que passaram a ser adotadas por muitos estados brasileiros, sob influência e inspiração do Banco Mundial, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) e de outros organismos internacionais.

A política analisada adquiriu características próprias no sistema educacional acreano desde sua criação em 2009. Os critérios adotados para seu pagamento se restringiam basicamente ao cumprimento daquilo que já se esperava de cada profissional: cumprimento da jornada escolar de acordo com o calendário letivo da unidade de ensino, cumprimento das horas-atividades previstas no planejamento e participação nos programas de formação continuada promovidos pela SEE e pelas escolas. Desde sua criação, no ano de 2009 até o ano de 2022, a política de bonificação acreana sofreu alterações mínimas: incluiu os secretários

escolares em 2013, teve seu pagamento vinculado às avaliações do SEAPE em 2014 e foi estendida para todos os servidores da educação e vinculada às metas do Índice de Desenvolvimento da Educação Acreana (IDEA), em 2015.

Mesmo com a vinculação do pagamento do prêmio de bonificação VDP com as avaliações externas, não se encontrou nenhuma evidência de que isto foi feito pela Secretaria de Estado de Educação. Os pagamentos foram realizados tomando como referência os mesmos formulários de avaliação utilizados anteriormente e essa perspectiva foi cancelada quando as avaliações realizadas pelo Sistema Estadual de Avaliação da Aprendizagem Escolar (SEAPE) deixaram de ser realizadas no final de 2016. Mesmo durante o período de vigência da vinculação do pagamento do prêmio de Valorização de Desempenho Profissional (VDP), nos anos de 2014, 2015 e 2016, a SEE não construiu um formulário específico que permitisse realizar essa verificação.

Ainda que as políticas de *accountability* educacional estivessem presentes nas reformas educacionais efetivadas no Acre durante as gestões da FPA, com, por exemplo, nas avaliações externas realizadas pelo SEAPE e no pagamento do prêmio de bonificação VDP, muitos dos princípios deste modelo de políticas foram inseridos nas diferentes legislações produzidas durante a construção destas reformas, dentre os quais podemos destacar: a introdução da avaliação de desempenho, a gestão por resultados e a responsabilização, presentes nas Leis nº. 67/99, o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério Público Estadual, nº. 1.512/2003 e 3.141/2016 que instituíram a gestão democrática nas escolas públicas estaduais do Acre; e nos decretos nº. 4.923/2009, nº. 4.924/2009 e nº. 3.191/2015 que regulamentaram o pagamento dos prêmios VDP e VDG no sistema estadual de educação.

Por fim, no capítulo 3, intitulado **O percurso metodológico e os achados da pesquisa**, analisamos a documentação produzida no contexto das reformas educacionais, com o objetivo de identificar como os princípios das políticas de *accountability* foram inseridos no sistema educacional acreano, com ênfase nos Planejamentos Estratégicos (PES) construídos nas gestões de Jorge Viana (1999-2006), Binho Marques (2007-2010) e Tião Viana (2011-2018), todos pertencentes ao Partido dos Trabalhadores (PT) e eleitos pela coligação Frente Popular do Acre (FPA). Também foram analisados os documentos produzidos durante as negociações com o Banco Mundial: os acordos de empréstimos para o Programa de Inclusão Social e Desenvolvimento Econômico Sustentável do Estado do Acre (PROACRE, 2007), o Programa de Saneamento Ambiental e Inclusão Socioeconômica do Acre (PROSER, 2012) e os Empréstimos para Política de Desenvolvimento (2014), uma tradução de Development Policy

Loan (DPL), cuja sigla em inglês, foi adotada pelo governo do Acre para se referir a este programa.

Ainda nesse capítulo analisamos o arcabouço legal que normatizou estas políticas no sistema legal acreano, destacando a Lei nº. 67/99, o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério Público Estadual (PCCR) e as diversas alterações feitas nesta Lei adaptando-a para atender aos princípios das políticas de *accountability* que estavam sendo efetivadas na educação acreana, como as leis complementares nº. 199/2009 e nº. 304/2009, que criaram respectivamente os prêmios VDP e VDG no sistema legal; a de nº. 285/2014, que estendeu os prêmios para todos os servidores da educação; os decretos nº. 4.923/2009, 4.924/2009, 3.191/2015, que regulamentaram e modificaram a política de bonificação ao longo dos anos; além das duas leis de gestão democrática, de nº. 1.513/2003 e 3.141/2016, que introduziram os princípios da *accountability* na gestão das escolas acreanas.

Portanto, fica claro que o discurso da política utilizado pelo governo quando de sua formulação cumpriu o objetivo esperado, que era de fazer com que a política de bonificação fosse assimilada pelo conjunto da sociedade, pois não se identificou manifestações contrárias por parte do movimento sindical, que na sistematização adotada por Ball; Maguire; Braun (2021), demonstrada no *Quadro 6 - Atores de políticas e “trabalhos com políticas”*, cumprem o papel de construir os contra-discursos às políticas governamentais.

Dessa forma, construindo um discurso em defesa de melhorias no seu sistema educacional, o governo do Acre, sob liderança do Partido dos Trabalhadores e utilizando princípios da Nova Gestão Pública (NGP), efetivou reformas com características neoliberais, na educação acreana, ao mesmo tempo que conseguiu que estas políticas fossem reinterpretadas no contexto em que elas são efetivadas, as escolas, adquirindo legitimidade e mesmo apoio pelos atores da política.

As políticas de *accountability* efetivadas no Acre sob inspiração de organismos internacionais, dentre as quais destaco as avaliações externas realizadas pelo Sistema Estadual de Avaliação da Aprendizagem Escolar (SEAPE) e a de bonificação, materializada pelo prêmio de Valorização e Desempenho Profissional (VDP), tinham características bastante peculiares: as avaliações do SEAPE que possibilitaram a criação de um indicador de qualidade próprio, o Índice de Desenvolvimento da Educação Acreana (IDEA) e que teve seus resultados vinculados ao pagamento do prêmio VDP no ano de 2014, deixaram de ser realizadas em 2016 devido à dificuldades financeiras, fazendo com que essa vinculação nunca acontecesse de fato.

Apesar de ter sido criado com a finalidade expressa de bonificar os professores e equipes gestoras, mas que implicitamente buscava controlar/regular o trabalho destes profissionais, a

política de bonificação adotada no estado do Acre possuía características específicas que a diferenciava dos muitos modelos adotados pelos demais estados brasileiros, pois além de ser extensiva a todos os trabalhadores do sistema educacional, inclusive os que trabalhavam no órgão central, a secretaria de educação, também bonificava os servidores cedidos para outros órgãos estaduais e municipais. A bonificação dos professores se baseava no cumprimento individual das metas estabelecidas, enquanto para as equipes gestoras a avaliação para a concessão dos bônus levava em consideração o cumprimento de critérios coletivos, que eram da competência de todos os membros da equipe gestora.

Estas duas políticas de *accountability* expressaram a configuração do Estado regulador no campo educacional do Estado do Acre, no sentido de que criaram mecanismos que permitiram ao sistema garantir o controle dos processos desenvolvidos nas escolas, do que era ensinado até os padrões de qualidade verificados por meio de seus instrumentos de avaliação, naquilo que Maroy (2013), denominou de regulação pós-burocrática, típica de um Estado avaliador.

REFERÊNCIAS

Acre. Lei nº. 3.141, de 22 de julho de 2016. **Lei de Gestão Democrática das Escolas Públicas Estaduais do Estado do Acre.**

_____. Decreto nº. 3.191, de 19 de agosto de 2015. **Regulamenta os prêmios VDP e VDG unificando-os numa única nomenclatura VDP, determina seu pagamento em parcela única anual, estabelece novos critérios de aferição e vincula as metas ao Índice de Desenvolvimento da Educação do Acre – IDEA.**

_____. Decreto n.º 4.924 de 30 de dezembro de 2009. **Regulamenta o Prêmio Anual de Valorização e Desenvolvimento da Gestão – VDG, de que trata o art. 23-B da Lei Complementar n.º 67, de 29 de junho de 1999. Caderno único.** Diário Oficial do Estado do Acre, 31 de dezembro de 2009.

_____. Decreto n.º 4.923 de 30 de dezembro de 2009. **Regulamenta o Prêmio Anual de Valorização e Desenvolvimento Profissional – VDP, de que trata o art. 23-A da Lei Complementar n.º 67, de 29 de junho de 1999. Caderno único.** Diário Oficial do Estado do Acre, de 31 de dezembro de 2009c.

_____. Lei nº. 1.513, de 10 de novembro de 2003. **Lei de Gestão Democrática das Escolas Públicas Estaduais do Estado do Acre.**

_____. Lei nº. 67, de 29 de junho de 1999. **Plano de Cargos Carreira e Remuneração do Magistério Público Estadual do Acre e suas alterações.**

Adrião, Tereza; Domiciano, Cássia Alessandra. A Educação Pública e as Corporações: avanços e contradições em uma década de ampliação de investimento no Brasil. **FINEDUCA** – Revista de Financiamento da Educação, Porto Alegre, v. 8, n. 3, 2018.

Afonso, Almerindo Janela. Para uma conceptualização alternativa de accountability em educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 471-484, abr./jun. 2012.

_____. Mudanças no Estado-avaliador: Comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. **Revista Brasileira de Educação** v. 18 n. 53 abr.-jun. 2013.

_____. Tendências regulatórias e impactos nas desigualdades educacionais. **Educ. Soc.**, Campinas, v.40, e0220116, 2019

Albuquerque, Gerson Rodrigues de. História e historiografia do Acre: Notas sobre os silêncios e a lógica do progresso. **Revista Tropos**, volume 1, número 4, edição de dezembro de 2015.

_____. Amazonialismo. **Uwa'kürü**: dicionário analítico/ Organizado por: Gerson Rodrigues de Albuquerque, Agenor Sarraf Pacheco. – Rio Branco: Nepan Editora, 2016.

Almeida Júnior, Arnóbio Marques de. **O Planejamento Estratégico e a reforma educacional do Acre.** Dissertação (Mestrado em Educação). UFRJ/UFAC, 2006.

Ball, Stephen J. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. **Currículo sem Fronteiras**, v. 6, n. 2, p. 10-32, Jul/Dez 2006.

_____. Reformar escolas/Reformar professores e os terrores da performatividade. **Revista Portuguesa de Educação**. Ano/Volume 15. Universidade do Minho. Braga/Portugal, 2002.

_____. Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. **Currículo sem Fronteiras**, v. 1, n. 2, p. 99-116, Jul/Dez 2001.

_____; Maguire, Meg; Braun, Annette. **Como as escolas fazem as políticas**. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2021.

Barbosa, Andreza; Fernandes, Maria José da Silva. O pagamento por desempenho no contexto das reformas educacionais paulistas. **Comunicações**, Piracicaba, Ano 20, nº. 2, p. 45-59, jul.-dez. 2013.

Bardin, Laurence. **Análise de conteúdo**. Edições 70, Lisboa, 2011.

Braidí, Débora Maria Pinto. **A política de bônus como regulação do trabalho dos profissionais da educação da rede pública de ensino acriana**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Acre. Programa de Pós-Graduação em Educação. Rio Branco, 2018.

Brooke, Nigel. Sobre a equidade e outros impactos dos incentivos monetários para professores. *Est. Aval. Educ.*, São Paulo, v. 24, n. 55, p. 34-62, abr./ago. 2013.

_____. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 128, p. 377-401, maio/ago. 2006.

_____; Rezende, Wagner Silveira. Políticas de incentivos salariais para professores no Brasil: uma atualização. **Pesquisa e Debate em Educação**, Juiz de Fora: UFJF, v. 10, n. 2, p. 1343 – 1370, jul. – dez. 2020.

Calixto, Josenir de Araújo. **O sistema público de educação e o regime de colaboração: uma experiência do Estado do Acre e do município de Rio Branco no período de 2005 a 2012**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Acre. Programa de Pós-Graduação em Educação. Rio Branco Rio Branco, 2017.

Cassetari, Nathalia. **Principais modelos de remuneração por desempenho para professores no Brasil**. São Paulo, 2012.

Caregnato, Rita Catalina Aquino; Mutti, Regina. Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. **Texto contexto enferm**, vol. 15, Florianópolis, out.-dez. 2006.

Chizzotti, Antônio. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. Ed. Vozes, 2006.

CLAD, C. L. -A. de A. para o D. (2014). Uma nova gestão pública para a América Latina. **Revista do Serviço Público**, 50(1), p. 121-144.

Colares, Anselmo. História da Educação na Amazônia: Questões de Natureza Teórico-metodológicas: Críticas e Proposições. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, número especial, p. 187-202, out 2011.

Cóssio, Maria de Fátima; Oliveira, Antônio Cardoso; Souza, Aisllan Augusto. Gerencialismo e avaliação em larga escala: novos modos de regulação da educação básica. **Educação: Teoria e Prática/ Rio Claro/ Vol. 24, n. 47/ p. 137-155/ Set-Dez. 2014.**

Coutinho, Ângela Scalabrin. **Consentimento e assentimento**. Ética e Pesquisa em Educação: subsídios. Rio de Janeiro: ANPED, 2019.

Damasceno, Ednacelí Abreu. **O Trabalho Docente o Movimento de Reformas Educacionais no Estado do Acre**. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Brasil, 2010.

Dardot, Pierre; Laval, Christian. **A nova razão do mundo**: Ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

Dourado, Luiz Fernandes. PNE, políticas e gestão da educação: Novas formas de organização e privatização. **PNE, políticas e gestão da educação**: novas formas de organização e privatização. Luiz Fernandes Dourado - Brasília: Anpae, 2020.

_____. Estado, educação e democracia no Brasil: retrocessos e resistências. **Educ. Soc.**, Campinas, v.40, e0224639, 2019.

Freitas, Dirce Nei Teixeira de. Avaliação da educação básica e ação normativa federal. **Cadernos de Pesquisa**, v. 34, n. 123, p. 663-689, set./dez. 2004.

Freitas, Luiz Carlos de. **A reforma empresarial da educação: Nova direita, velhas ideias**. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

_____. Políticas de responsabilização: Entre a falta de evidência e a ética. **Cadernos de Pesquisa** vol. 43, n. 148, p. 348-365, jan./abr. 2013.

_____. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr.-jun. 2012.

Furtado, Clayton Sirilo do Vale; Soares, Tufi Machado. Impacto da bonificação educacional em Pernambuco. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, p. 1-29, jun. 2017.

Gatti, Bernadete. **Potenciais riscos aos participantes**. Ética e Pesquisa em Educação: subsídios. Rio de Janeiro: ANPED, 2019.

Guillen, Isabel Cristina Martins. A Batalha da Borracha: propaganda política e migração nordestina para a Amazônia durante o Estado Novo. Fundação Joaquim Nabuco: **Revista de Sociologia e Política** n°. 9, 1997.

Lagares, Rosilene. Accountability na gestão da educação no Estado do Tocantins: Sintonia com tendências nacionais. **Dispositivos de accountability em perspectiva**: limites e

alternativas à política de avaliação educacional. Marilda Pasqual Schneider, Camila Regina Rostirola, Jaime Morales Vázquez (Orgs.). Curitiba; Appris, 2021.

Lagares, Rosilene; Nardi, Elton Luiz. Da introdução de dispositivos de accountability em educação na Amazônia Tocantinense à (re) configuração de arranjos institucionais de gestão – lógica da regulação por resultados. **Revista Humanidades e Inovação** v. 7, n. 15 – 2020.

Laval, Christian. **A escola não é uma empresa**. São Paulo: Boitempo, 2019.

Leme, G. S. C. V.; Sordi, M. R. L. Metodologia de avaliação de implementação de programas e políticas públicas. **EccoS – Rev. Cient.**, São Paulo, n. 30, p. 93-111, jan./abr. 2013.

Lima, Iana G.; Gandin, Luís A. Entendendo o estado gerencial e sua relação com a educação: algumas ferramentas de análise. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 7, n. 1, p. 69-84, jan./jul. 2012.

Maciel, Antônio Carlos. Formação social da Amazônia: O último round da cultura cabocla em Rondônia. Comunicação apresentada ao **Seminário Educação e Diversidade Cultural**; Faculdade de Educação – USP, 26/05/2011.

Machado, Cristiane. Impactos da avaliação externa nas políticas de gestão educativa. **Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación** - Volumen 11, Número 1, 2013.

Mainardes, Jefferson. A metapesquisa no campo educacional: aspectos teóricos-conceituais e metodológicos. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 34, n. 72, p. 303-319, nov./dez. 2018.

_____. Reflexões sobre o objeto de estudo da política educacional. **Laplage em Revista** (Sorocaba), vol.4, n.1, jan.-abr. 2018, p. 186-201.

_____. Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. **Contrapontos** – Volume 9 nº 1 – p. 4-16 – Itajaí, jan/abr 2009.

_____. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

_____; Cury, Carlos Roberto Jamil. Ética na pesquisa: princípios gerais. **Ética e Pesquisa em Educação**: subsídios. Rio de Janeiro: ANPED, 2019.

_____; Marcondes, Maria Inês. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação e Sociedade**, v. 30, p. 303-318, 2009.

Marques, Luciana Rosa; Cabral, Carla Cristina de Moura; Maranhão, Iágrici Lima. PNE, Nova Gestão Pública e regulação da educação básica. **PNE, políticas e gestão da educação**: novas formas de organização e privatização. Luiz Fernandes Dourado, Organizador, Brasília; ANPAE, 2020.

Martinello, Pedro. **A Batalha da Borracha na Segunda Guerra Mundial e suas consequências para o Vale Amazônico**. Rio Branco; Edufac, 1988.

Maroy, Christian. Estado avaliador, accountability e confiança na instituição escolar. **Revista Educação e Políticas em Debate** – v. 2, n. 2, p. 319-338, jul./dez. 2013.

_____; Voisin, Annelise. As transformações recentes das políticas de *accountability* na educação: desafios e incidências das ferramentas de ação pública. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 881-901, jul.-set. 2013.

Martins, Erika Moreira. **Todos Pela Educação**: Como os empresários estão determinando a política educacional brasileira. Rio de Janeiro: Lamparina, 2016.

Melo, Lúcia de Fátima. **Reformas educacionais e gestão democrática no Estado do Acre**: Repercussões no trabalho do núcleo gestor da escola. 2010, 357 p. Tese de Doutorado. UFMG.

Menezes, Hemerson Cláudio Mendonça. **O espetáculo da accountability em educação**: a “in” visibilidade sob a insígnia da transparência. In Dispositivos de accountability em perspectiva: limites e alternativas à política de avaliação educacional. Curitiba: Appris, 2021.

Morais, Jean Mauro de A. **A regulação do trabalho escolar no contexto das reformas educacionais no Estado do Acre**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Acre. Programa de Pós-Graduação em Educação. Rio Branco, 2016.

Morais, Maria de Jesus. Acre. **Uwakürü**: dicionário analítico/ Organizado por: Gerson Rodrigues de Albuquerque, Agenor Sarraf Pacheco. – Rio Branco: Nepan Editora, 2016.

Morduchowicz, Alejandro. **Carreiras, Incentivos e Estruturas Salariais Docentes. PREAL**. Disponível em: http://www.oei.es/docentes/articulos/carreras_incentivos_estructuras_salariales_docentes_morduchowicz_portugues.pdf . Acesso em: 10 mar. 2021.

Nardi, Elton Luís. Políticas de responsabilização e PNE: tendências, ensaios e possibilidades. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 8, n. 15, p. 281-292, jul./dez. 2014.

Nogueira, Rivanda dos Santos. **Avaliação em larga escala como regulação**: o caso do Sistema Estadual de Avaliação da Aprendizagem Escolar – SEAPE/Acre. 2015, 261 p. Tese de Doutorado. UFPR.

Oliveira, Dalila Andrade. Nova Gestão Pública e governos democráticos populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Educação e Sociedade**, Campinas – SP, v. 36, n. 132, p. 625-646, jul.- set. 2015.

Oliveira, Dalila Andrade; Duarte, Alexandre William Barbosa; Clementino, Ana Maria. A Nova Gestão Pública no contexto escolar e os dilemas dos(as) diretores(as). **RBPAAE** – v. 33, p. 707-726, set./dez. 2017.

Oliveira, Luiz Antônio Pinto de. **O sertanejo, o brabo e o posseiro**: A periferia de Rio Branco e os cem anos de andanças da população acreana. Rio Branco: Seplan, 1984.

Passone, Eric Ferdinando Kanai. Incentivos monetários para professores: avaliação, gestão e responsabilização na educação básica. **Cadernos de Pesquisa** v. 44, n. 152, p. 424-448, abr./jun. 2014.

Perboni, Fábio. Tendências e convergências das políticas de bonificação vinculadas às avaliações externas e em larga escala nas redes estaduais de educação. *In: 8ª Reunião Nacional da ANPEd* – 01 a 05 de outubro de 2017 – UFMA – São Luís/MA.

Peroni, V. M. V. O Programa Dinheiro Direto na Escola no contexto de mudanças na configuração do Estado. In. Gouveia, A.; Souza, A. R. de; Tavares, T. M. (Orgs.) **Conversas sobre financiamento da educação no Brasil**. Curitiba: Editora da UFPR, 2006.

Santos, Catarina *et al.* **Avaliação de desempenho docente nas redes estaduais de educação básica no Brasil**. ANPAE, 2012.

Santos, Ana Lúcia Félix; Vilarinho, Emília. Regulação e *accountability* na (re)configuração das políticas para a educação. **Rev. Bras. Polít. Adm. Educ.** - v. 37, n. 3, p. 1161 - 1180, set./dez. 2021.

Santos, Roberto. **História econômica da Amazônia (1800-1920)**. São Paulo: T A Queiroz Editora, 1980.

Scaff, Elisângela Alves da Silva. **Planejamento da educação e cooperação internacional: Uma análise dos programas Monhangara e Fundescola**. São Paulo – SP, 2007, 255 p. Tese de Doutorado, USP.

Schneider, Marília Pasqual. Dispositivos de *accountability* na reforma da educação básica brasileira. **Rev. Diálogo Educ.**, Curitiba, v. 19, n. 60, p. 469-493, jan./mar. 2019.

_____. Tessituras intergovernamentais das políticas de *accountability* educacional. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 55, n. 43, p. 162-186, jan./mar. 2017.

_____; Nardi, Elton Luiz; Durli, Zenilde. Políticas de avaliação e regulação da qualidade: repercussões na educação básica. **Revista e-Curriculum**, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 109 – 138 jan./mar.2018.

_____; Rostirola, Camila Regina; Vázquez, Jaime Morales. **Dispositivos de accountability em perspectiva: limites e alternativas à política de avaliação educacional**. Curitiba: Appris, 2021.

_____; Rostirola, Camila Regina. Estado-Avaliador: Reflexões sobre sua evolução no Brasil. **RBP AE** - v. 31, n. 3, p. 493 - 510 set./dez. 2015.

Shiroma, Eneida Oto; Campos, Roselane Fátima; Garcia, Rosalba Maria Cardoso. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 427-446, jul./dez. 2005.

Souza, Ângelo Ricardo de. A política educacional e seus objetos de estudo. **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 1, n. 1, p. 75-89, enero/junio. 2016.

Souza, João José Veras de. **Seringalidade**: A colonialidade no Acre e os condenados da floresta. 2016. 414 p. Tese de Doutorado, UFSC.

Souza, Sérgio Roberto Gomes de. O não dito sobre violências, silenciamentos e resistências: lacunas na historiografia acreana (1900-1920). Rio Branco, **Jamaxi**, Jul.-Dez., v. 6, n. 2, 2022.

_____. Trópicos. **Uwa 'Kürü** – Dicionário analítico – volume 5/ organização: Gerson Rodrigues de Albuquerque, Agenor Sarraf Pacheco. – Rio Branco: Nepan Editora; Edufac, 2020.

Tarlau, Rebecca; Moeller, Kathryn. O consenso por filantropia: Como uma fundação privada estabeleceu a BNCC no Brasil. **Currículo sem Fronteiras**, v. 20, n. 2, p. 553-603, maio/ago. 2020.

Zatti, Antônio Marcos; Minhoto, Maria Angélica Pedra. Política de avaliação do desempenho docente nas redes estaduais de ensino do Brasil. **Educ. Pesquisa**, São Paulo, v. 45, e188993, 2019.

APÊNDICES

QUADRO 1 – ANÁLISE DOS PLANEJAMENTOS ESTRATÉGICOS DA SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO

Categoria	Subcategoria	Componente	Unidade de Registro (Tema)	Unidade de Contexto	Frequência	
					Absoluta	Perc. %
Reformas orientadas pelos princípios da <i>accountability</i>	Responsabilização de professores e equipes gestoras por resultados nas avaliações externas	Melhoria de indicadores educacionais	Avaliação de desempenho de alunos e escolas	Monitorar e avaliar o desempenho de alunos e escolas (SEAPE)	3	100
			Gestão por resultados	Aperfeiçoamento da gestão da SEE com adoção do tripé de gestão (Projeto/Recursos/Governabilidade) na SEE e nas escolas	3	100
				Criação da nova lei de gestão democrática das escolas incorporando princípios da responsabilização por resultados administrativos e acadêmicos	3	100
				Certificação de diretores	3	100
				Ampliação das responsabilidades das escolas na gestão de recursos, inclusive com reforma dos espaços escolares realizados pela própria escola	3	100
				Implantação de sistemas gerenciais (SIGE e SAGE)	3	100
				Construção de padrões de gestão com foco nos resultados	3	100
		Práticas gerenciais na gestão	Transferência de recursos	Transferir recursos financeiros e materiais para as escolas estaduais	3	100
				Ampliação das responsabilidades das escolas na gestão de recursos, inclusive com reforma dos espaços escolares realizados pela própria escola	3	100
		Progressão vinculada a resultados	Planejamento estratégico (PDE) nas escolas	Aperfeiçoar a gestão das escolas com a adoção de instrumentos de planejamento estratégico (PDE)	3	100
				Novo PCCR	Progressão funcional vinculada à avaliação de desempenho (Lei n°. 67/99)	3
			Valorização do professor tomando como base avaliações qualitativas de desempenho		3	100

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados.

QUADRO 2 – ANÁLISE DOS DOCUMENTOS DO ACORDO COM O BANCO MUNDIAL

Categoria	Subcategoria	Componente	Unidade de Registro (Tema)	Unidade de Contexto	Frequência	
					Absoluta	Perc. %
Influência dos organismos internacionais nas reformas educacionais do Acre	Controle e responsabilização do trabalho docente	Modernização do sistema de ensino	Fortalecimento do sistema público de educação	Implementação de diversas políticas voltadas para mudanças estruturais no Sistema Estadual de Educação possibilitou aprimorar o fluxo das ações, modernizar a administração, valorizar e capacitar os profissionais e promover uma infraestrutura adequada às escolas. Como um dos reflexos dessas políticas, o Acre melhorou seu desempenho escolar, ascendendo no ranking nacional do SAEB.	3	100
		Melhoria da qualidade	Sistema Estadual de Avaliação	Aperfeiçoar a Política Estadual de Educação e os mecanismos para sua avaliação e conceber e implementar o Sistema de Avaliação da Educação Básica no Acre em complemento ao SAEB e à Prova Brasil.	3	100
			Programas de produção de materiais didáticos e formação continuada de professores	O Estado busca garantir padrão de qualidade para as escolas públicas, articulando programas de formação em serviço para os professores e com a construção e implementação de materiais, que auxiliem o professor nas estratégias de ensino, que assegurem ao aluno obtenção de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias para enfrentar os desafios do processo de desenvolvimento do Estado	3	100

Fonte: Elaborado do autor com base nos dados.

QUADRO 3 – ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL DO ACRE

Categoria	Subcategoria	Componente	Unidade de Registro (Tema)	Unidade de Contexto	Frequência	
					Absoluta	Perc. %
O Estado do Acre encobriu os princípios da <i>accountability</i> como política de valorização dos profissionais da educação	Princípios da <i>accountability</i>	Materialização dos princípios da <i>accountability</i> nas legislações.	Avaliação de desempenho	<p>Lei nº 67/1999</p> <p>[...]</p> <p>Art. 3º A Carreira dos Profissionais do Ensino Público Estadual tem como princípios básicos [...]</p> <p>II - a valorização do desempenho, da qualificação e do conhecimento; [...]</p> <p>Art. 10 Promoção é a passagem do profissional da educação de uma classe para outra imediatamente superior.</p> <p>§ 1º A promoção acontecerá para todos os integrantes da carreira que atingirem o mínimo de setenta pontos e que nela tenham cumprido o interstício de três anos de efetivo exercício na função.</p> <p>§ 2º A classificação decorrerá de avaliação que considerará o desempenho, a qualificação em instituições credenciadas, os conhecimentos e o tempo de serviço.</p> <p>§ 3º A avaliação de desempenho será realizada anualmente, enquanto a pontuação de qualificação e a avaliação de conhecimentos ocorrerão a cada três anos.</p> <p>§ 4º A avaliação de desempenho, a aferição de qualificação e a avaliação de conhecimentos serão realizadas de acordo com o regulamento de promoções definido pela Comissão de Gestão do Plano, de acordo com o art. 28 desta lei.</p> <p>§ 5º A avaliação de conhecimentos abrangerá a área em que o profissional exerça sua função.</p> <p>§ 6º A promoção será determinada pela soma de quatro fatores, tomando-se:</p> <p>I - a média aritmética das avaliações anuais de desempenho, valendo vinte pontos;</p>	4	66

				<p>II - a pontuação da qualificação, valendo trinta pontos;</p> <p>III - a avaliação de conhecimentos, valendo vinte pontos;</p> <p>IV - o tempo de efetivo exercício no cargo, valendo trinta pontos (correspondendo a dez pontos para cada ano).</p> <p>[...]</p> <p>Art 23-A Os professores da rede pública estadual de educação básica, do quadro de pessoal e temporários, que estejam em efetiva regência de sala de aula, terão o direito ao Prêmio Anual de Valorização e Desenvolvimento Profissional – VDP, respeitados os valores máximos estabelecidos no Anexo IV. (redação dada pela lei Complementar nº 266 de 28 de agosto de 2013, DOE nº 11122 de 29.08.2013)</p> <p>Parágrafo único. Os critérios para o recebimento e a forma de pagamento do Prêmio Anual de Valorização e Desenvolvimento Profissional – VDP serão estabelecidos em decreto do Poder Executivo. (NR) (acrescido pela Lei Complementar nº 199, de 23 de julho de 2009, DOE nº 10.110, de 14.08.2009).</p> <p>Art. 23-B As equipes gestoras do quadro de pessoal da SEE, que estejam em exercício nas unidades de ensino da rede pública estadual, terão direito ao Prêmio Anual de Valorização e Desenvolvimento da Gestão – PAVDG, respeitados os valores máximos de R\$ 4.673,00 (quatro mil seiscentos e setenta e três reais) para os diretores de escola, R\$ 2.600,00 (dois mil e seiscentos reais) para os coordenadores de ensino e R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais) para os coordenadores administrativos, a ser pago em duas parcelas, uma em julho e a outra em dezembro. (acrescido pela Lei</p>		
--	--	--	--	--	--	--

				<p>Complementar nº 204, de 30 de dezembro de 2009, DOE nº 10.204, de 31.12.2009)</p> <p>Parágrafo único. Os critérios para o recebimento e a forma de pagamento do PADVG serão estabelecidos em decreto do Poder Executivo. (NR) (acrescido pela Lei Complementar nº 204, de 30 de dezembro de 2009, DOE nº 10.204, de 31.12.2009)</p> <p>Art. 23-C Os professores e os especialistas em educação da rede pública estadual de educação básica, que estejam no exercício da função de coordenador pedagógico nas unidades de ensino, terão direito a VDP, respeitados os valores máximos estabelecidos no Anexo IV desta lei complementar. (alterado pela Lei Complementar nº 266, de 28 de agosto de 2013, DOE nº 11.122, de 29.08.2013)</p> <p>Parágrafo único. Os critérios para o recebimento e a forma de pagamento do Prêmio Anual de Valorização e Desenvolvimento Profissional – VDP serão estabelecidos em decreto do Poder Executivo. (NR) (acrescido pela Lei Complementar nº 210, de 31 de março de 2010, DOE nº 10.265, de 05.04.2010) (LC 67/99)</p> <p>Decreto nº 4.923/2009</p> <p>[...]</p> <p>Art. 7º A parte variável do VDP será resultante do atingimento de metas envolvendo os seguintes fatores de mensuração:</p> <p>I - cumprimento da jornada escolar dentro do calendário letivo aprovado pela unidade de ensino.</p> <p>II - participação nos programas de formação continuada oferecidos pela Secretaria de Estado de Educação.</p> <p>III - cumprimento das horas de atividades previstas no planejamento da unidade de ensino.</p>	
--	--	--	--	--	--

				<p>Art. 8º Ficam estabelecidas as seguintes metas anuais para os fatores de mensuração da parte variável do VDP:</p> <p>I - cumprimento de 100% (cem por cento) da jornada escolar dentro do calendário letivo aprovado pela unidade de ensino.</p> <p>II - participação em 95% (noventa e cinco por cento) dos programas de formação continuada oferecidos pela Secretaria de Estado de Educação.</p> <p>III - cumprimento de 100% (cem por cento) das horas de atividades previstas no planejamento da unidade de ensino.</p> <p>Decreto nº4.924/2009 [...]</p> <p>Art. 7º A parte variável do Prêmio Anual de Valorização e Desenvolvimento da Gestão VDG será resultante do atingimento de metas envolvendo os seguintes fatores de mensuração:</p> <p>I - cumprimento da carga horária e dos dias letivos previstos na legislação.</p> <p>II - cumprimento dos prazos legais no tocante às prestações de contas e censo escolar.</p> <p>III - garantia da atualização das informações no sistema de gerenciamento (SIGE).</p> <p>Art. 8º Ficam estabelecidas as seguintes metas anuais para os fatores de mensuração da parte variável:</p> <p>I - cumprimento de 100% (cem por cento) da carga horária e dos dias letivos previstos na legislação.</p> <p>II - cumprimento de 100% (cem por cento) dos prazos legais no tocante às prestações de contas e censo escolar.</p> <p>III - cumprimento de 100% (cem por cento) das atualizações das informações no sistema de gerenciamento (SIGE) nos prazos definidos pela Secretaria de Estado de Educação.</p>	
--	--	--	--	---	--

				<p>Decreto nº. 3.191/2015</p> <p>Art. 1º Fica regulamentado nos termos deste Decreto, o artigo 23-D da Lei Complementar nº 67, de 29 de junho de 1999, acrescido pela Lei Complementar Estadual nº 285, de 11 de abril de 2014, que institui o Prêmio Anual de Valorização e Desenvolvimento Profissional – VDP, dos servidores do quadro permanente e temporários da Secretaria de Estado de Educação e Esporte – SEE, com vigência a partir de 1º de janeiro de 2015.</p> <p>Parágrafo único. O Prêmio Anual de Valorização e Desenvolvimento Profissional – VDP- terá a periodicidade de um ano letivo para a sua aferição, conforme calendário escolar aprovado pela Secretaria de Estado de Educação – SEE – e será pago em parcela única, até o final do mês de junho do ano subsequente à avaliação.</p> <p>Art. 2º Farão jus ao Prêmio Anual de Valorização e Desenvolvimento Profissional VDP - os servidores docentes e não docentes do quadro permanente e temporários da Secretaria de Estado de Educação e Esporte, que estejam em efetivo exercício de suas funções nas unidades escolares da rede pública estadual de Educação Básica, nas dependências administrativas da SEE e, os lotados em regime de colaboração técnica na rede municipal de Educação Básica, desde que em exercício de funções de magistério, conforme definido no artigo 67, parágrafo 2, da Lei 9.394/96, respeitados os valores máximos estabelecidos no Anexo V da Lei Complementar nº. 67, de 29 de junho de 1999 e os requisitos e critérios constantes deste Decreto.</p>	
--	--	--	--	--	--

				<p>§ 1º Entende-se por efetivo exercício o trabalho desenvolvido pelo servidor nas atribuições das funções a ele designadas.</p> <p>§ 2º Os servidores docentes e não docentes lotados nos programas educacionais e coordenações de ensino não avaliados pelo Sistema Estadual de Avaliação da Aprendizagem Escolar - SEAPE farão jus ao prêmio, segundo os critérios aplicados para os servidores das unidades administrativas.</p> <p>[...]</p> <p>DOS CRITÉRIOS ADICIONAIS PARA OS SERVIDORES LOTADOS NAS UNIDADES ESCOLARES</p> <p>[...]</p> <p>Art. 4º Estarão habilitados a receber o prêmio os servidores que, observados os pré-requisitos estabelecidos no art. 3º deste Decreto, cumprirem, adicionalmente, os seguintes critérios:</p> <p>[...]</p> <p>III – equipe gestora – formada pelos Diretores, coordenadores de ensino e coordenadores administrativos – das unidades escolares da rede pública estadual de educação básica:</p> <p>a) elevação da proficiência das escolas em relação ao SEAPE, visando à mudança de padrões de desempenho: do abaixo do básico para o básico, do básico para o adequado;</p> <p>b) elevação ou manutenção dos padrões para as escolas que se encontram no padrão avançado.</p> <p>[...]</p> <p>Art. 7º O Prêmio VDP será atribuído em função do percentual de cumprimento da(s) meta(s) do IDEA pela unidade escolar em que o servidor estiver lotado, com a seguinte escala:</p> <p>I – para as escolas que atingirem de 91 a 100% das metas do IDEA, será aplicado o percentual de 100%;</p>	
--	--	--	--	--	--

				<p>II – para as escolas que atingirem de 81% a 90% das metas do IDEA, será aplicado o percentual de 90%.</p> <p>Lei nº. 1.513/2003 [...] Art. 2º São princípios da gestão democrática do sistema de ensino público do Estado do Acre: [...] IV – gestão de responsabilidade com definição clara de competências e efetiva implementação de prestações de contas respeitando a legislação vigente. V – gestão de resultados com processos definidos de acompanhamento e avaliação permanentes; e VI - gestão estratégica com foco voltado para a qualidade do ensino [...]</p> <p>Lei nº. 3.141/2016 Art. 2º A gestão democrática das unidades escolares da rede pública estadual de educação básica do Acre reger-se-á pelos princípios do art. 206, da Constituição Federal de 1988; art. 190, da Constituição Estadual de 1989; arts. 3º, 14 e 15 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB e pelas seguintes diretrizes: [...] IV – gestão de responsabilidade com definição clara de competências e efetiva participação nos diferentes processos de prestações de contas; V – gestão de resultados com processos claros e bem definidos de acompanhamento e avaliação permanentes; e</p>	
--	--	--	--	---	--

				<p>VI – gestão estratégica voltada para a qualidade do ensino, com foco no acesso, na permanência e no sucesso do aluno. [...]</p> <p>Decreto nº. 3.191/2015 DAS METAS [...]</p> <p>Art. 6º O pagamento do prêmio VDP aos servidores da SEE dependerá do atingimento das metas do Índice de Desenvolvimento da Educação do Acre – IDEA para cada escola e para a rede estadual. § 1º O IDEA será calculado com base no desempenho da proficiência dos alunos avaliados pelo SEAPE e a taxa de rendimento escolar fornecida pela unidade de ensino no SIMAED ou no Censo Escolar § 2º A SEE estabelecerá com base no histórico do desempenho das escolas e nas metas definidas no seu planejamento estratégico os índices do IDEA para cada etapa avaliada, por unidade de ensino, bem como a meta para a rede estadual, a serem publicadas, para a primeira aferição do prêmio nesse formato, em portaria, até o dia 21 de agosto de 2015, e, para os anos subsequentes, a data para a publicação dos índices será o último dia útil do mês de março. § 3º As metas para as escolas mistas, que ofertam mais de uma etapa de ensino, serão calculadas a partir de uma média ponderada das metas para cada uma das etapas, conforme a seguir: I – Para as escolas que ofertam Ensino Fundamental Anos Iniciais, Ensino Fundamental Anos Finais e Ensino Médio, os pesos para a ponderação das metas serão 30%, 30% e 40%, respectivamente;</p>	
--	--	--	--	---	--

				<p>II – Para as escolas que ofertam somente uma das etapas do Ensino Fundamental e o Ensino Médio, os pesos para a ponderação das metas serão 40% e 60%, respectivamente;</p> <p>III – Para as escolas que ofertam as duas etapas do Ensino Fundamental, os pesos para a ponderação das metas serão 50% e 50%, respectivamente.</p> <p>Art. 7º O Prêmio VDP será atribuído em função do percentual de cumprimento da(s) meta(s) do IDEA pela unidade escolar em que o servidor estiver lotado, com a seguinte escala:</p> <p>I – para as escolas que atingirem de 91 a 100% das metas do IDEA, será aplicado o percentual de 100%;</p> <p>II – para as escolas que atingirem de 81% a 90% das metas do IDEA, será aplicado o percentual de 90%.</p> <p>Art. 8º As metas para as unidades administrativas e representações da SEE nos municípios serão as estabelecidas para cada etapa avaliada para a rede estadual e publicadas, conforme disposição contida no § 2º, do artigo 6º deste Decreto.</p> <p>§ 1º As metas para a rede estadual serão calculadas a partir de uma média ponderada das metas para cada uma das etapas;</p> <p>§ 2º Os pesos para a ponderação das metas serão 30%, 30% e 40%, respectivamente para as etapas de Ensino Fundamental Anos Iniciais, Ensino Fundamental Anos Finais e Ensino Médio, observando-se o seguinte:</p> <p>I – Caso o Estado atinja ou supere as metas do IDEA para cada etapa, será aplicado o percentual de 100% do prêmio;</p> <p>II – Caso o Estado atinja de 90% a 99% das metas do IDEA para cada etapa avaliada, será aplicado o percentual correspondente a 90% do prêmio;</p>	
--	--	--	--	---	--

				III – Caso o Estado atinja a meta do IDEA em menos de 90%, em quaisquer das etapas avaliadas, os servidores não farão jus à premiação.		
O Estado do Acre encobriu os princípios da <i>accountability</i> como política de valorização dos profissionais da educação	Princípios da <i>accountability</i>	Materialização dos princípios da <i>accountability</i> nas legislações.	Gestão por resultados	<p>Lei nº. 1.513/2003 [...] Art. 2º São princípios da gestão democrática do sistema de ensino público do Estado do Acre: [...] IV – gestão de responsabilidade com definição clara de competências e efetiva implementação de prestações de contas respeitando a legislação vigente. V – gestão de resultados com processos definidos de acompanhamento e avaliação permanentes; e VI - gestão estratégica com foco voltado para a qualidade do ensino [...]</p> <p>Lei nº. 3.141/2016 [...] Art. 2º A gestão democrática das unidades escolares da rede pública estadual de educação básica do Acre reger-se-á pelos princípios do art. 206, da Constituição Federal de 1988; art. 190, da Constituição Estadual de 1989; arts. 3º, 14 e 15 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB e pelas seguintes diretrizes: [...] IV – gestão de responsabilidade com definição clara de competências e efetiva participação nos diferentes processos de prestações de contas;</p>	3	50

				<p>V – gestão de resultados com processos claros e bem definidos de acompanhamento e avaliação permanentes; e</p> <p>VI – gestão estratégica voltada para a qualidade do ensino, com foco no acesso, na permanência e no sucesso do aluno.</p> <p>Decreto n.º 3.191/2015 DAS METAS Art. 6º O pagamento do prêmio VDP aos servidores da SEE dependerá do atingimento das metas do Índice de Desenvolvimento da Educação do Acre – IDEA para cada escola e para a rede estadual. § 1º O IDEA será calculado com base no desempenho da proficiência dos alunos avaliados pelo SEAPE e a taxa de rendimento escolar fornecida pela unidade de ensino no SIMAED ou no Censo Escolar § 2º A SEE estabelecerá com base no histórico do desempenho das escolas e nas metas definidas no seu planejamento estratégico os índices do IDEA para cada etapa avaliada, por unidade de ensino, bem como a meta para a rede estadual, a serem publicadas, para a primeira aferição do prêmio nesse formato, em portaria, até o dia 21 de agosto de 2015, e, para os anos subsequentes, a data para a publicação dos índices será o último dia útil do mês de março. § 3º As metas para as escolas mistas, que ofertam mais de uma etapa de ensino, serão calculadas a partir de uma média ponderada das metas para cada uma das etapas, conforme a seguir: I – Para as escolas que ofertam Ensino Fundamental Anos Iniciais, Ensino Fundamental Anos Finais e Ensino Médio, os pesos para a ponderação das metas serão 30%, 30% e 40%, respectivamente;</p>	
--	--	--	--	--	--

				<p>II – Para as escolas que ofertam somente uma das etapas do Ensino Fundamental e o Ensino Médio, os pesos para a ponderação das metas serão 40% e 60%, respectivamente;</p> <p>III – Para as escolas que ofertam as duas etapas do Ensino Fundamental, os pesos para a ponderação das metas serão 50% e 50%, respectivamente.</p> <p>Art. 7º O Prêmio VDP será atribuído em função do percentual de cumprimento da(s) meta(s) do IDEA pela unidade escolar em que o servidor estiver lotado, com a seguinte escala:</p> <p>I – para as escolas que atingirem de 91 a 100% das metas do IDEA, será aplicado o percentual de 100%;</p> <p>II – para as escolas que atingirem de 81% a 90% das metas do IDEA, será aplicado o percentual de 90%.</p> <p>Art. 8º As metas para as unidades administrativas e representações da SEE nos municípios serão as estabelecidas para cada etapa avaliada para a rede estadual e publicadas, conforme disposição contida no § 2º, do artigo 6º deste Decreto.</p> <p>§ 1º As metas para a rede estadual serão calculadas a partir de uma média ponderada das metas para cada uma das etapas;</p> <p>§ 2º Os pesos para a ponderação das metas serão 30%, 30% e 40%, respectivamente para as etapas de Ensino Fundamental Anos Iniciais, Ensino Fundamental Anos Finais e Ensino Médio, observando-se o seguinte:</p> <p>I – Caso o Estado atinja ou supere as metas do IDEA para cada etapa, será aplicado o percentual de 100% do prêmio;</p> <p>II – Caso o Estado atinja de 90% a 99% das metas do IDEA para cada etapa avaliada, será</p>	
--	--	--	--	---	--

				aplicado o percentual correspondente a 90% do prêmio; III – Caso o Estado atinja a meta do IDEA em menos de 90%, em quaisquer das etapas avaliadas, os servidores não farão jus à premiação.		
O Estado do Acre encobriu os princípios da <i>accountability</i> como política de valorização dos profissionais da educação	Princípios da <i>accountability</i>	Materialização dos princípios da <i>accountability</i> nas legislações.	Responsabilização	Lei nº. 3.141/2016 [...] Art. 52. Compete ao comitê executivo: I – receber os recursos destinados à escola; II – executar os planos de ações financiáveis contidas no PDE; III – realizar os processos destinados à aquisição de bens e serviços no âmbito da escola; IV – apresentar ao conselho escolar e à SEE, semestralmente, relatório de prestação de contas dos recursos recebidos e gastos nos processos destinados à aquisição de bens e serviços, na forma e prazo previstos na legislação; V – informar a relação de bens adquiridos pela escola e que devem ser patrimoniados ao setor responsável da SEE, em até quinze dias após o recebimento dos mesmos; e VI – responder civil, administrativa e criminalmente, junto a quem de direito, por desvio de recursos e/ou ausência de prestação de contas.	1	16,66

Fonte: Organizado pelo autor.

