



## O Programa Escola 10 no contexto da educação alagoana<sup>(1)</sup>

## The School 10 Program in the context of Alagoas education

Wellyngton Chaves Monteiro da Silva<sup>2</sup>; Nalú Farenzena<sup>3</sup>

Página | 531

<sup>(1)</sup>Parte do projeto de tese do primeiro autor, com financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Alagoas (Fapeal) em um primeiro momento, e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) em um segundo momento.

<sup>(2)</sup>Professor Assistente da Universidade Estadual de Alagoas – UNEAL; Maceió, Alagoas; Doutorando em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. E-mail: wellyngton.silva@uneal.edu.br;

<sup>(3)</sup>Professora Titular da UFRGS; Doutora em Educação. E-mail: nalu.farenzena@ufrgs.br.

*Recebido em: 22 de setembro de 2019; Aceito em: 05 de janeiro de 2020; publicado em 10 de 01 de 2020. Copyright© Autor, 2020.*

**RESUMO:** Este trabalho tem como objetivo reconstituir caminhos históricos e políticos, desde os anos finais da década de 1980 até o presente, que definiram as condições atuais da educação no estado e que levaram Alagoas a adotar o Escola 10 como política pública educacional. O Programa Escola 10 se constitui em uma política pública do estado de Alagoas e consiste em um pacto pela educação, de iniciativa do governo estadual, unindo estado e municípios, e busca garantir os direitos de aprendizagem dos estudantes, fortalecendo o regime de colaboração entre os entes federativos envolvidos. Tem suas ações direcionadas para estudantes do Ensino Fundamental (3º, 5º e 9º anos), com metas relacionadas à aprendizagem e fluxo escolar. A fim de reconstruir analiticamente a formulação e a implementação do Escola 10, foram utilizadas ferramentas da análise de políticas públicas e o ciclo de políticas proposto por Stephen Ball e Richard Bowe. O recorte efetuado neste artigo contempla parte do contexto de influência que delimitou a formulação do Programa, sendo sublinhados traços políticos que repercutem nos altos graus de municipalização e em relações entre estado e municípios na educação.

**PALAVRAS-CHAVE:** Política pública de educação, análise de políticas públicas, pacto pela educação.

**ABSTRACT:** This work aims to reconstitute historical and political paths that defined the current conditions of education in the state and that led Alagoas to adopt the school 10 as an educational public policy. The Escola 10 program constitutes a public policy of the state of Alagoas and consists of a pact for Education, initiative of the state Government, uniting state and municipalities, and seeks to guarantee the students' learning rights, strengthening the regime of Collaboration between the federative entities involved. It has its actions directed to students of elementary School (3rd, 5th and 9th years), with goals related to learning and school flow. The research uses public policy analysis tools and the policy cycle proposed by Stephen Ball and Richard Bowe in order to analytically rebuild the formulation and implementation of school 10. The cut in this article contemplates part of the context of influence that delimited the formulation of the program, and underlined political traits that affect the high degrees of municipalization and relations between state and municipalities in education.

**KEYWORDS:** Public policy of education, analysis of public policies, Pact for education.

## INTRODUÇÃO

O *Programa Escola 10* é uma política pública do estado de Alagoas, iniciada em 2017, e se assemelha a outros modelos adotados em estados e municípios brasileiros. No estado alagoano, o Programa consiste em um pacto pela educação, de iniciativa do governo estadual, unindo estado e municípios, e busca garantir os direitos de aprendizagem dos estudantes, fortalecendo o regime de colaboração entre os entes federativos envolvidos. Tem suas ações direcionadas para estudantes do Ensino Fundamental (3º, 5º e 9º anos) e tem como metas: a garantia de que todos os estudantes da rede pública estejam alfabetizados em Língua Portuguesa e Matemática até o final do 3º ano do Ensino Fundamental; a redução dos índices de analfabetismo, evasão escolar e distorção idade-série (atraso escolar); a melhoria da aprendizagem de estudantes do 5º e 9º anos; e o aumento do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

O artigo é recorte de uma pesquisa de doutorado sobre o *Programa Escola 10* como política educacional, abrangendo sua formulação e implementação. Para tal, em termos metodológicos, são utilizadas ferramentas da análise de políticas públicas e referências da análise do ciclo de políticas de Stephen J. Ball e Richard Bowe.

Com o recorte efetuado, o objetivo é reconstruir situações da história política e socioeconômica do estado que influenciaram mais diretamente as condições atuais da educação alagoana e que levaram a adotar o *Escola 10* como política pública educacional. O foco recai sobre processos de construção das bases que definem parte do que hoje constitui esta unidade federativa e seus reflexos nas políticas voltadas à educação, com ênfase para o Programa *Escola 10*.

Assim, buscamos apresentar uma contextualização histórico-política da educação no estado, com relato de acontecimentos envolvendo os mandatos dos últimos governadores, desde os anos finais da década de 1980 até o presente ano, os quais influenciaram a conjuntura política atual, com reflexos diretos na área educacional. No próximo segmento, expomos as linhas gerais da metodologia, ao que seguem marcos contextuais de caráter mais político sobre o estado e a educação alagoanos e uma caracterização resumida do *Programa Escola 10*. Nos comentários finais, são realçados elementos para a continuidade da pesquisa que deu origem a este texto.

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste segmento do artigo, conceituamos políticas públicas e características mais gerais da análise de políticas públicas, bem como situamos de modo resumido o ciclo de políticas de Stephen J. Ball e Richard Bowe, dando ênfase ao contexto de influência, pois este é objeto deste artigo.

As políticas públicas ou ações públicas podem ser compreendidas como “[...] dispositivos político-administrativos coordenados em princípio em torno de objetivos explícitos.” (MULLER; SUREL, 2002, p. 11). Farenzena (2011), baseada em Muller e Surel (2002), considera políticas públicas como decisões ou ações de governo que são expressão do poder público, constituem um quadro normativo de ação e formam uma ordem ou espaço de relações entre os atores para regulação de consensos e conflitos. Segundo a mesma autora, adicionalmente, as políticas públicas de educação expressam percepções ou visões de mundo no que diz respeito ao lugar e o papel da educação na sociedade.

A *policy analysis* (análise de política), segundo Souza (2006, p. 23), constitui-se “como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo”. Segundo Serafim e Dias (2012, p. 122), a análise de políticas permite “compreender a conformação das políticas públicas em geral e a complexidade que a ela é intrínseca”, uma vez que tem o foco nos atores sociais, na formulação da agenda e da política, buscando não olhar apenas o conteúdo da política em si, mas entender o porquê e para quem tal política foi elaborada.

A *policy cycle approach*, ou abordagem do ciclo de políticas, é um método para pesquisas educacionais proposto por Ball e Bowe (1992). Foi quando introduziram a noção de processo político como um ciclo contínuo constituído por três arenas políticas: a política proposta, a política de fato e a política em uso (MAINARDES; STREMEL, 2015; BALL; BOWE, 1992). Como aperfeiçoamento do método, Bowe, Ball e Gold (1992) apresentaram uma nova versão: “um ciclo contínuo constituído por três contextos principais: o contexto de influência, o contexto da produção do texto e o contexto da prática” (MAINARDES; STREMEL, 2015, p. 3). Interpretamos estes contextos como espaços de representação, com ideias, regras institucionais, interesses, processos e atores singulares, tal como também pode ser interpretado atualmente o ciclo ou fases da política pública amplamente difundido na *policy analysis*.

O contexto da influência, que é objeto de atenção neste artigo, é aquele em que normalmente as políticas são iniciadas e os discursos construídos, assim como é aqui que os grupos disputam e agem para influenciar a definição das políticas, buscando impor os seus interesses e garantir o seu espaço de ação. Neste contexto, os diversos segmentos de interesse, dentre grupos políticos e movimentos sociais, produzem os discursos que visam legitimar os conceitos que fundamentam a política (MAINARDES, 2006). O mesmo autor (MAINARDES, 2018) ressalta que a análise desse contexto é complexa, havendo a necessidade de se considerar a historicidade da política.

Na sequência, parte do contexto de influência que delimita a política educacional de Alagoas e a formulação do *Escola 10* será caracterizado, com ênfase em marcadores políticos que circunscrevem decisões de política educacional.

## REFERENCIAL TEÓRICO

### CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICO-POLÍTICA DA EDUCAÇÃO NO ESTADO DE ALAGOAS

O estado de Alagoas, historicamente, é marcado pela força secular dos coronéis e pela história do setor sucroalcooleiro no país, os quais impregnam a sua vida política e econômica ainda nos dias de hoje. De longa data, as manchetes relacionadas ao estado sempre destacam os péssimos indicadores nas mais diversas áreas. Contudo, embora o estado apresente o pior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), de 0,631, e o maior Índice de Pobreza, 59,54%, dentre as 27 unidades federativas (IBGE, 2018), Carvalho (2008, p. 6) pontua que o estado tem melhorado ao longo dos últimos anos com relação a esses indicadores, inclusive, nos anos 1990 foi o estado que mais avançou em termos relativos nas áreas de educação e de saúde.

Verçosa (2015, p. 166), diferentemente de Carvalho (2008), não é tão complacente, sendo enfático: “Desgraçadamente, tenho que confirmar o que já disse várias vezes: nosso quadro de escolarização em todos os níveis e modalidades da Educação Básica, é de calamidade pública”. O autor considera que o problema educacional em Alagoas é grave, numa dura constatação de um fracasso crescente no campo da escolarização. Na mesma perspectiva, ao relacionar a situação da educação alagoana com o desenvolvimento do estado, Gomes (2014, p. 168–169) lembra que Alagoas não está isolada de outras partes do país cujos indicadores educacionais são

igualmente lamentáveis, no entanto, observa que esses indicadores conseguem ser ainda piores em Alagoas.

É conveniente traçar uma linha histórica que possibilite contextualizar o cenário educacional alagoano que hoje se apresenta. No entanto, iremos nos deter apenas em alguns pontos relevantes dos últimos governos que, de alguma forma, influenciaram a conjuntura política atual, especialmente no que diz respeito à educação.

Desta forma, é oportuno lembrar que Alagoas ainda é muito dependente estrutural e culturalmente do setor sucroalcooleiro, cujo poder se expressa na política partidária e nos arranjos eleitorais vigentes, situações “revestidas de elementos típicos de uma sociedade autoritária e ainda marcada por traços coronelistas” (LIRA, 2016, p. 180). Ainda, os recursos desse ramo econômico subverteram as estruturas de democratização dos espaços governamentais e garantiram a perpetuação de famílias oligárquicas nas instâncias de poder, com reflexos na educação, o que será explicado sucintamente nos próximos parágrafos.

A crise econômica e financeira que se abateu sobre o estado de Alagoas apresenta os seus primeiros sintomas já no governo Fernando Collor de Mello (PMDB, 1987-1989), eleito com um discurso de caça aos “marajás”, estereótipo cunhado por ele para os servidores que recebiam altos salários sem comparecer ao trabalho ou que usufruíam de benefícios injustificáveis para o cargo que ocupavam. Com a degradação dos serviços públicos no final dos anos 1980, isso acabou provocando uma perseguição aos servidores públicos e o comprometimento de sua imagem perante a sociedade. Mas outro ponto marcante de sua gestão ficou conhecido como o *acordo dos usineiros*, extremamente lesivo aos cofres do estado e considerado um dos fatores que aprofundou a crise econômica, ditando, inclusive, o resultado das eleições seguintes (LIRA, 2016, p. 186–187). Apesar das reações contrárias ao acordo, ele foi cumprido, resultando em um crescimento negativo da receita tributária no período 1986-1995, o que levou o estado a um colapso financeiro (LIRA, 2014, p. 19).

Segundo Sandra Lira (2014, p. 19) e Jailton Lira (2016, p. 187), o acordo dos usineiros ocorreu com base numa decisão do Supremo Tribunal Federal, que isentava o setor sucroalcooleiro do recolhimento de ICMS sobre a cana própria. A partir desta decisão, os usineiros ingressaram administrativa e judicialmente para serem ressarcidos dos valores recolhidos anteriormente, no que o governo Collor se antecipou, celebrando acordo em que parcelou os valores a serem devolvidos pelo Tesouro Estadual, calculado pelo maior índice inflacionário da época, o que não estava previsto no Sistema Tributário Nacional.

O resultado de tudo isso foi uma enorme queda de arrecadação de ICMS. o que “significou a diminuição das receitas próprias para as áreas sociais e particularmente para a educação nos anos posteriores à celebração do acordo” (LIRA, 2016, p. 189). Se considerarmos o ICMS como principal imposto estadual e sua representatividade nas receitas próprias do estado, a queda brutal em sua arrecadação foi decisiva para aprofundar a crise fiscal. Esta, aliada ao contexto da crise nacional, tornou a situação alagoana dramática e o estado cada vez mais dependente das transferências do governo federal, o que resultou em redução do custeio da máquina pública, entrando a mesma em consequente processo de deterioração (LIRA, 2014, p. 20). Há que observar, adicionalmente, que o ICMS é o principal item, em termos de volume de recursos, da receita de impostos vinculada à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (MDE) e, portanto, a queda na arrecadação repercute diretamente, e negativamente, no financiamento público da educação.

Com a saída de Collor (PMDB) para concorrer à presidência da República, assume o seu vice, Moacir Andrade (PMDB, 1989-1990), o qual manteve a mesma condução política. E em seguida, apoiado por Fernando Collor (PMDB), assume Geraldo Bulhões (PSC, 1991-1994), cujo mandato foi marcado pela inércia e o aprofundamento da situação de precariedade econômico-financeira do estado. Esse cenário possibilitou o retorno de Divaldo Suruagy (PMDB, 1995-1997) ao governo, como fruto de uma articulação das classes dominantes ligadas ao setor sucroalcooleiro, para o seu terceiro mandato como governador (LIRA, 2016, p. 190). Foi eleito, à época, com a mais expressiva votação do país, com quase 80% dos votos. Trazia a experiência de dois mandatos tidos como bem-sucedidos e a esperança de resgatar a situação econômica do estado e priorizar a educação, que sempre fora o seu foco.

Diante da situação de precariedade em que se encontrava o estado de Alagoas, e das imposições do governo neoliberal do Presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB), as consequências foram bem diversas daquelas esperadas pelos eleitores e pelo próprio governador Divaldo Suruagy (PMDB), que vinha de uma trajetória política e administrativa favoráveis. Assim, como não conseguiu equilibrar as contas, uma vez que não podia contrariar os compromissos com as oligarquias, o estado continuou se endividando e a crise financeira transforma-se numa crise política sem precedentes. Diante desse quadro, o governo estadual assina um acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional e com ele o estado passa para a União parte dos seus débitos e, durante 360 meses, deve transferir 15% da sua receita corrente líquida, além de reduzir o seu quadro de pessoal e privatizar empresas estatais (LIRA, 2016, p. 195–196). Com isso, criou um

Plano de Desligamento Voluntário (PDV) que favoreceu a demissão de cerca de 25 mil dos seus 50 mil servidores, sendo quase 13 mil da educação, o que resultou num caos para esse setor, já que esse montante representava cerca de 59% do quadro efetivo da Secretaria Estadual de Educação.

Todos esses elementos, aliados a uma trajetória que teve início nos anos 1970, quando os municípios alagoanos assumiram a maior parte da oferta de matrículas do ensino fundamental, contribuíram para aprofundar um processo que Sandra Lira (2014, p. 79) denomina de *prefeiturização*, ou seja, fortalecimento do poder local oligárquico. Esse processo ocorreu generalizadamente no Nordeste e de forma acentuada em Alagoas, onde, em 1997, 71% das matrículas eram municipais. Do ponto de vista do financiamento, os custos por aluno das escolas municipais eram baixíssimos: “O valor-aluno anual das redes municipais, em 1997, era, em média, de R\$ 95,06, enquanto, da rede estadual, era nominalmente R\$ 1.020,20 para toda Educação Básica. Porém, o estado não aplicava esses recursos” (LIRA, 2014, p. 80, grifo da autora).

Assim é que, após oito meses sem pagar os salários dos servidores públicos, em julho de 1997 o governador Divaldo Suruagy solicita afastamento por seis meses, ao que se sucedeu o seu afastamento definitivo. Com isso, assume o seu vice, Manuel Gomes de Barros (PTB, 1997-1998), “de centenária família de senhores de engenho da Zona da Mata” (LIRA, 2014, p. 23), que continuou o governo. Como “resultado da austeridade imposta ao estado e dos sacrifícios impostos à população” (LIRA, 2016, p. 200), houve pequena melhora financeira, o que possibilitou retomar os pagamentos dos salários atrasados (ainda que parcelados) e terminar o governo, organizando-se minimamente a máquina pública de arrecadação.

Somente na gestão seguinte o desmonte da educação ocorrido durante a década de 1990 foi enfrentado. Ronaldo Lessa (PSB, 1999-2002 e 2003-2006) assume o governo de Alagoas após encerrar dois mandatos bem-sucedidos na prefeitura de Maceió e como reflexo do fortalecimento da esquerda em Alagoas. Seus governos foram marcados por avanços administrativos importantes, voltando “a ter certa normalidade no funcionamento da máquina pública e nos serviços prestados à população” (LIRA, 2016, p. 204). No entanto, este governador acabou aliando-se às oligarquias regionais e iniciando uma prática de nepotismo que afastou alguns partidos da base de apoio do seu governo, a exemplo do PCdoB e do PT.

A situação se agrava quando Ronaldo Lessa (PSB) celebrou um novo acordo com os usineiros, o qual, “na visão de parte da imprensa, da comunidade acadêmica e dos críticos do governo foi mais danoso aos cofres públicos do que os acordos anteriores do

final da década de 1980 firmados pela gestão Collor” (LIRA, 2016, p. 208). Com esse acordo, o montante da dívida dos usineiros com o estado foi reduzido de 1,5 bilhão para 450 milhões de reais a serem pagos em 15 anos, sem qualquer informação sobre o método, a base de cálculos e o suporte legal utilizados (CARVALHO, 2008, p. 50).

Quanto aos avanços ocorridos nos governos de Ronaldo Lessa (PSB), alguns dos mais importantes consistem na recomposição de parte do quadro de servidores perdidos com o PDV do governo anterior. Isso foi possível por meio da realização de concursos públicos, além da reposição salarial inflacionária, da implantação de instrumentos de gestão democrática nas escolas públicas estaduais e a reorganização mínima dos serviços públicos de saúde, educação e segurança (LIRA, 2016, p. 209).

Ronaldo Lessa (PSB) renunciou em abril de 2006 para concorrer ao Senado, deixando ao seu vice, Luís Abílio de Sousa Neto (PDT), a missão de concluir o mandato. E para consolidar o seu afastamento dos segmentos de esquerda do estado, apoiou a candidatura do então senador Teotônio Vilela Filho (PSDB) para sucedê-lo e a candidatura de Geraldo Alckmin (PSDB) para a presidência da República (LIRA, 2016, p. 215–216).

Nos dois mandatos do governador Teotônio Vilela Filho (PSDB, 2007-2010 e 2011-2014), pode-se destacar um perfeito alinhamento com a proposta neoliberal, fortemente marcada por seu mentor político, o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB). A educação sofreu as consequências decorrentes de um governo que seguiu fielmente a cartilha neoliberal. No entanto, ainda era aparentado certo respeito à gestão democrática, bem como a formação de professores ainda estava sendo desenvolvida sob a responsabilidade das universidades, particularmente a Universidade Federal de Alagoas (UFAL), decorrentes da adesão do estado a políticas de assistências técnica do MEC oferecidas no período. Contudo, como destacado por Lira e Hermida (2018, p. 137), a gestão de Teotônio Vilela Filho (PSDB) demonstrou profunda disposição política em estimular e consolidar várias parcerias com entidades privadas de direito público; por exemplo, parcerias com instituições do sistema “S”, Fundação Roberto Marinho e o Instituto Unibanco (LIRA; HERMIDA, 2018, p. 138).

Outra questão que bem representa a relação do governador com a educação é o tratamento concedido aos trabalhadores da educação, com endurecimento da política salarial ao longo dos seus dois mandatos, descumprimento do plano de cargos e carreiras e suspensão de concursos públicos, como também falta de investimentos na educação e não ampliação de matrículas (LIRA; HERMIDA, 2018, p. 139).



Convém ressaltar que, enquanto o governo federal, no segundo mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva (PT), expandia a atuação estatal com maior atenção às políticas sociais, as políticas adotadas pelo governador Teotônio Vilela Filho (PSDB) seguiam na contramão, alinhadas aos modelos defendidos e apoiados pela oligarquia local.

Já no governo de Renan Calheiros Filho (MDB, 2015-2018), a proposta neoliberal é mantida, mas com uma nova perspectiva, a da terceira via. Essa perspectiva, ao contrário dos fundamentos mais ortodoxos do neoliberalismo, que visam retirar direitos já adquiridos da sociedade civil, busca garantir o processo democrático, porém com a direção ou a execução das ações atribuídas à sociedade civil. O governo de Renan Calheiros Filho (MDB) adere a esta proposta quando, por exemplo, contrata a Fundação Lemann para definir os rumos da educação do estado. Deste modo, por exemplo, as universidades são colocadas de lado nas ações de formação dos profissionais da educação.

Historicizamos de modo sucinto fatos políticos recentes do estado de Alagoas e que contribuíram decisivamente para definir o quadro econômico em que o estado se encontra, com repercussão direta na área educacional. É um contexto para compreender influências que circunscrevem a fragilização de um território como resultado de um projeto de uma oligarquia que se perpetua no, e através do, poder estatal.

## **O PROGRAMA ESCOLA 10**

Diante do cenário da educação do estado de Alagoas, com indicadores alarmantes, o governador Renan Calheiros Filho (MDB) apresenta, no início de 2017, o *Programa Escola 10*. O lançamento do Programa ocorreu no Centro de Convenções de Maceió, em 17 de março de 2017. Na sua divulgação, foi anunciado que a proposta do governo do estado era oferecer apoio técnico e financeiro para os municípios que fizessem adesão ao programa, com formação de professores e aplicação de avaliação para diagnosticar o nível de aprendizagem de estudantes do 5º e 9º anos.

É oportuno registrar que, no período do evento de lançamento do *Escola 10*, o Sindicato dos Trabalhadores da Educação de Alagoas (Sinteal) participava da greve nacional da educação, iniciada em 15 de março daquele ano, e esteve presente na solenidade com faixas, bandeiras e cartazes que foram distribuídos à plateia cobrando do governo “o verdadeiro compromisso com a educação”. Em notícia veiculada no *site* do sindicato, podemos verificar como se posiciona a entidade com relação ao *Escola 10*,

inicialmente a partir do discurso do diretor de comunicação do Sinteal: “Não adianta falar em *Escola 10*, enquanto não valoriza profissionais da educação, não proporciona estrutura digna nas escolas” (SINTEAL, 2017). Esclarece ainda que o sindicato estava em greve “contra a reforma da previdência, e em defesa da valorização profissional, que o *Governo de Alagoas não cumpre nem piso, nem carreira, nem formação profissional, nem estrutura nas escolas*” (SINTEAL, 2017, grifos meus). Especificamente com relação ao *Escola 10*, a seleção por mérito das escolas é considerada injusta e a gratificação temporária prevista para os profissionais é interpretada como “[...] uma ilusão, uma medida paliativa temporária que pode até trazer resultados positivos inicialmente, mas em longo prazo não resolve o verdadeiro problema estrutural da educação.” (SINTEAL, 2017).

Há que se considerar a relevância e importância do posicionamento da representação sindical dos trabalhadores da educação do estado de Alagoas, como um dos importantes atores nesta correlação de forças que impulsiona e interfere na formulação e implementação de políticas públicas educacionais do estado. Constitui-se em um dos elementos que contribui para compreendermos o processo que envolve desde a formulação até a implementação desta política, e a partir, também, do olhar da representação sindical.

Embora o lançamento e o início das parcerias entre estado e municípios tenham ocorrido em março de 2017, apenas em dezembro do mesmo ano o governador Renan Calheiros Filho encaminhou um projeto de lei à Assembleia Legislativa do Estado (ALE) visando instituir o *Programa Escola 10*. Somente no ano seguinte a Lei n.º 8.048, de 23 de novembro de 2018, é sancionada e publicada pelo governo no Diário Oficial do Estado de Alagoas.

Esta Lei institui o *Programa Escola 10* e define suas diretrizes gerais “com vistas a garantir os direitos de aprendizagem dos estudantes da educação básica de todas as redes públicas de Alagoas” (ALAGOAS, 2018, p. 1). Constitui uma rede de articuladores de ensino lotados nas secretarias estadual e municipais e nas escolas das redes públicas de ensino. Dentre diversas atividades a serem desenvolvidas por estes agentes, está a formação em serviço dos docentes. O “articulador de ensino” desenvolve atividades no âmbito da política de acompanhamento pedagógico e deve concentrar-se na formação docente continuada em serviço, conforme indicado no Manual do Articulador de Ensino do *Programa Escola 10* (SEDUC, 2017).

De acordo com a Lei n.º 8.048, de 23 de novembro de 2018, os municípios aderidos ao *Programa Escola 10* habilitam-se recebem apoio técnico e financeiro do estado, “na forma de material didático complementar, pagamento de bolsas a profissionais responsáveis pelo acompanhamento pedagógico das unidades de ensino, realização de avaliações externas”, com o “fim de garantir a efetiva implementação das ações pactuadas entre as partes”.

É interessante observar que, em 30 de agosto de 2018, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) divulgou o relatório do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), com “Evidências da Edição 2017” (INEP, 2018). O relatório foi muito e, diga-se, prematuramente, comemorado pelo governo do estado, especialmente pela Secretaria de Estado da Educação (SEDUC), sendo os resultados positivos atribuídos à ação do *Programa Escola 10*. Faz parte do jogo político o uso de números e dados que favoreçam a atuação de um governo, ainda que com dados ainda tão incipientes e resultados tão prematuros para que possam ser atribuídos a um Programa tão recente. E ainda que não fosse recente, valem os questionamentos: até que ponto se pode afirmar, e que ferramentas se pode utilizar, para atribuir a um Programa tão específico e de ações tão pontuais, um resultado tão exitoso como o que se deu no último ano? Que outras ações indiretas, ou mesmo diretas, estão sendo ignoradas e que fazem parte da composição dessa conquista? Cremos que não são respostas simples, mas cujos questionamentos não podem ser ignorados quando estamos tratando de definir a responsabilidade sobre ganhos, ainda que parciais ou enviesados, em um processo tão complexo como o da área educacional.

Outro momento relevante ocorreu em 23 de agosto de 2019, quando o governador do estado encaminhou à Assembleia Legislativa do Estado (ALE) um Projeto de Lei que “Dispõe sobre a criação do Prêmio Escola 10 e autoriza o Poder Executivo Estadual premiar os municípios que atingiram as metas estabelecidas pela Secretaria de Estado da Educação – SEDUC com base no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB e dá outras providências”. Pela proposta, 20 milhões de reais seriam destinados aos municípios cujas escolas públicas tenham atingido as metas pactuadas com a SEDUC, levando-se em consideração o IDEB de 2017. Contudo, é interessante observar que, no mesmo período, reportagens do jornal *online* da Gazeta de Alagoas veicularam algumas notícias que tratavam essa questão como um “calote” por parte do governo aos municípios. Os títulos dessas notícias foram: “Renan Filho dá calote de R\$ 20 milhões em municípios premiados no Escola 10” (20/07/2019) (GAZETA, 2019a); “Após calote que dura oito meses, Renan Filho envia à ALE projeto

do Escola 10” (24/08/2019) (GAZETA, 2019b); “Parlamentares deram um ‘puxão de orelha’ no governador e apontaram que projeto de lei que chegou à ALE está ‘sem informações e com remendos’” (28/08/2019) (GAZETA, 2019c). Inclusive, esta última notícia destaca a denúncia, durante sessão ordinária da ALE, feita pelo deputado Davi Maia (DEM), de que em 2018 os gestores municipais receberam, “durante uma solenidade um cheque por parte do governo Renan Filho, mas quando foram sacar o valor para aplicar na educação das cidades eles constataram que ‘estava sem fundo’ e, diante disso, precisaram ser virar com os custos”. Após as acusações, questionou o silêncio da Associação dos Municípios Alagoanos (AMA) e da Undime para com os municípios vencedores.

Quando o projeto de Lei que cria o Prêmio Escola 10 entrou em discussão no plenário da ALE, uma emenda de autoria da deputada Jó Pereira (MDB) foi derrubada em sessão do dia 17 de setembro. Esta emenda “determinava que os recursos da premiação sejam utilizados exclusivamente na Educação podendo ser utilizados, inclusive, para pagamento de salário de profissionais da área” (CADAMINUTO, 2019). No plenário, vários deputados se pronunciaram, como o deputado Davi Maia (DEM), que defendeu a emenda com a alegação de que, da forma como o projeto de Lei foi encaminhado pelo Governo, os gestores municipais poderiam gastar os recursos como quisessem, afirmando que “É preciso que estes recursos sejam investidos exclusivamente com a Educação, como manda a lei que criou o Programa Escola 10. Não podemos alterar as regras do jogo depois que a partida foi iniciada” (CADAMINUTO, 2019). Já outros deputados defenderam a derrubada da emenda, como os deputados Bruno Toledo (PROS) e Marcelo Beltrão (MDB), alegando que a aplicação dos recursos oriundos da premiação pelo Escola 10 deve ser decisão da população com seus gestores municipais. Bruno Toledo ainda destacou que “Não podemos engessar os prefeitos, já que são eles que sabem onde melhor gastar este prêmio. Uma educação de qualidade se faz pensando nos professores, mas também no aluno, ou seja, uma rua saneada, água potável nas casas ou melhora no acesso às escolas, essas ações também melhoram os índices educacionais” (CADAMINUTO, 2019). Já o deputado Antônio Albuquerque (PTB), considera que se os municípios foram premiados, é porque desenvolveram uma administração pública municipal de qualidade, portanto “não dá para imaginar que estes prefeitos vão utilizar estes recursos de forma irresponsável. Não podemos interferir na gestão dos prefeitos” (CADAMINUTO, 2019). Ainda, em defesa da derrubada da emenda ao projeto de Lei, o deputado Sílvio Camelo (PV), líder do Governo na Assembleia Legislativa, defendeu que “O prefeito, por conta própria, vai ver que investir em Educação é o correto. O projeto

não impede, por exemplo, que os gestores invistam 100% do recurso neste setor” (CADAMINUTO, 2019). Após todo esse debate e posicionamentos dos deputados com relação à proposta do Governo, ao ser colocada em votação, a emenda foi derrubada pelo plenário da Casa.

Em outro momento, e acirrando ainda mais as tensões em torno do Programa, quando o Secretário da Fazenda sinalizou que não havia previsão para reajuste do funcionalismo público neste ano de 2019, a presidenta do Sinteal, Maria Consuelo, reagiu com dados que indicavam o crescimento da arrecadação do estado, atestando que haveria condição do estado recompor as perdas salariais dos servidores. Na oportunidade, ponderou que sequer o Governo honrara com os compromissos com os municípios que cumpriram com as metas do *Escola 10* e nem mesmo o 15º salário prometido. E destacou:

O governo coloca na mídia que tem o Escola 10, que vai pagar o 15º dos servidores que bateram a meta do Ideb, mas, até então, não pagou aos municípios. Já passou o Projeto de Lei (PL) do Escola 10, mas do 15º não. E ele acha que investir no patrimônio físico, investindo em reformas de algumas escolas, significa que a Educação é umas (sic) das melhores do Brasil e não é. Quem está no dia a dia das escolas sabe o quanto é sofrida essa vida com os pequenos salários, um dos piores do Nordeste e que não é atrativo para ninguém que se qualifica (GAZETA, 2019d).

Como pode ser observado, atores do âmbito dos executivos estadual e municipais, do Sinteal, do legislativo estadual e das escolas se destacam nesta narrativa resumida da implementação da política, o que evidencia que os contextos de produção de texto e de prática do *Escola 10* possuem particularidades e, por isso, podem ser objeto de distinção na análise desta ação pública. A análise desta política requer levar em conta distintas articulações, a serem analiticamente trabalhadas na perspectiva da *policy analysis*. Conteúdos do *Programa Escola 10*, em termos de objetivos, responsabilidades, recursos e procedimentos articulam-se com regras institucionais – como as atribuições do Executivo e do Legislativo no âmbito das decisões públicas e as responsabilidades estaduais e municipais na gestão em geral e da educação. Entra em cena também o jogo político – como entre Executivo e Legislativo, governo estadual e o Sinteal e entre o governo estadual e as prefeituras. Outro elemento é a ligação do *Escola 10* com outras políticas, como as de avaliação externa e a política salarial do magistério. São elementos que, juntamente com as características do contexto político, tal como explicitado no segmento anterior deste artigo, evidenciam a abordagem do *Escola 10* no bojo de diferentes contextos do ciclo de políticas.

---

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como foi explanado ao longo do texto, o estado de Alagoas possui, historicamente, em suas estruturas traços patrimonialistas que favorecem as oligarquias seculares que se mantêm no poder há bastante tempo, o que forma parte do contexto de influência das políticas públicas educacionais de Alagoas, influenciando também a área da educação. Na educação alagoana em geral, foram pontuadas as nefastas consequências de políticas fiscais, como as isenções no recolhimento de ICMS, de políticas de descentralização, com uma municipalização irresponsável do ensino fundamental, e de políticas de pessoal de remuneração, como o incentivo ao desligamento voluntário de profissionais da educação e a não valorização salarial docente.

Um dos programas educacionais de Alagoas, o *Escola 10*, foi caracterizado por meio do emprego de ferramentas da análise de políticas públicas, buscando-se explorar o seu contexto de influência, tanto numa perspectiva mais geral, de entremeios do jogo político historicamente constituído, quanto no marco da política educacional estadual. A exposição de conteúdos da política, pormenores das regras institucionais, interesses, atores e ideias em disputa singularizam a análise realizada neste texto. Sobressai, no debate de ideias em torno do *Escola 10*, seu traço competitivo, com gratificações e prêmios, uma lógica distante dos princípios de gestão democrática do ensino e de regime de colaboração na educação.

É importante reiterar que, não obstante os historicamente baixos indicadores sociais e educacionais apresentados pelo estado, com os últimos resultados do SAEB Alagoas merece um destaque pela melhoria na proficiência em Língua Portuguesa, com o maior avanço na pontuação absoluta no SAEB entre 2015-2017. Contudo, ainda ocupa os patamares mais baixos, tanto em Língua Portuguesa quanto em Matemática, exigindo do estado a manutenção daquelas políticas que têm possibilitado esse avanço, a exemplo do *Programa Escola 10*, bem como o desenvolvimento de outras que possam vir a integrar esse processo e contribuir com o aperfeiçoamento das políticas públicas que proporcionarão melhores condições educacionais para a população, em especial aquele segmento que depende da educação pública estadual e municipal.

É de ressaltar, contudo, diante dos últimos resultados, que não podemos, a priori, creditar ao *Programa Escola 10* os avanços obtidos, pois há outras ações públicas implementadas na área da educação, tanto as atuais quanto aquelas de anos anteriores que podem estar gerando resultados no presente. É preciso mais tempo para avaliar resultados do Programa, porém, estas avaliações podem se beneficiar de análises como as

que foram realizadas neste texto, uma vez que contextos e processos nos quais o *Escola 10* está envolvido formam parte do marco compreensivo desta política pública.

## REFERÊNCIAS

1. ALAGOAS. Lei n.º 8.048, de 23 de novembro de 2018. Institui o Programa Escola 10. *Diário Oficial do estado de Alagoas*. Maceió, ano 106, n.º 960. 26 nov. 2018, p. 1.
2. BALL, S. J.; BOWE, R. Subject departments and the 'implementation' of National Curriculum policy: an overview of the issues. *Journal of Curriculum Studies*, v. 24, n. 2, p. 97–115, 1992.
3. BOWE, R.; BALL, S. J.; GOLD, A. *Reforming education & changing schools: case studies in Policy Sociology*. London: Routledge, 1992.
4. CADAMINUTO. *Deputados derrubam emenda ao projeto de criação do Prêmio Escola 10*. Disponível em: <<https://www.cadaminuto.com.br/noticia/345881/2019/09/17/deputados-derrubam-emenda-ao-projeto-de-criacao-do-premio-escola-10>>. Acesso em: 19 out. 2018.
5. CARVALHO, C. P. DE. *Economia popular: uma via de modernização para Alagoas*. 3. ed. Maceió: Edufal, 2008.
6. FARENZENA, N. Responsabilidade pública para com as políticas públicas de educação: algumas reflexões. *Políticas Educativas*, v. 5, n. 1, p. 96–112, 2011.
7. GAZETA. *Renan Filho dá calote de R\$ 20 milhões em municípios premiados no Escola 10*. Disponível em: <[https://gazetaweb.globo.com/portal/noticia/2019/07/governo-renan-filho-deixa-de-pagar-municipios-premiados-no-escola-10\\_80957.php?>](https://gazetaweb.globo.com/portal/noticia/2019/07/governo-renan-filho-deixa-de-pagar-municipios-premiados-no-escola-10_80957.php?>). Acesso em: 29 ago. 2018a.
8. GAZETA. *Após calote que dura oito meses, Renan Filho envia à ALE projeto do Escola 10*. Disponível em: <[https://gazetaweb.globo.com/portal/noticia/2019/08/apos-colote-de-que-dura-8-meses-renan-filho-envia-a-ale-projeto-do-escola-10\\_84077.php?>](https://gazetaweb.globo.com/portal/noticia/2019/08/apos-colote-de-que-dura-8-meses-renan-filho-envia-a-ale-projeto-do-escola-10_84077.php?>). Acesso em: 29 ago. 2018b.
9. GAZETA. *Deputados criticam calote de R\$ 20 milhões que Renan Filho deu no Escola 10*. Disponível em: <[https://gazetaweb.globo.com/portal/noticia/2019/08/deputados-criticam-calote-de-r-20-milhoes-que-renan-filho-deu-no-escola-10\\_84437.php?>](https://gazetaweb.globo.com/portal/noticia/2019/08/deputados-criticam-calote-de-r-20-milhoes-que-renan-filho-deu-no-escola-10_84437.php?>). Acesso em: 29 ago. 2018c.
10. GAZETA, R. *Sinteal repudia fala de secretário da Fazenda sobre não concessão de reajuste*. Disponível em: <<https://www.radiogazetaweb.com/noticias/85530/Sinteal-repudia-fala-de-secretario-daFazenda-sobre-nao-concessao-de-reajuste>>. Acesso em: 20 out. 2018d.
11. GOMES, F. G. *Ensaio sobre o subdesenvolvimento e a economia política contemporânea*. São Paulo: Hucitec, 2014.
12. IBGE. *Brasil em síntese*. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/al/panorama>>. Acesso em: 7 ago. 2018.

13. INEP. *Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), Evidências da Edição 2017*. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP/MEC, ago. 2018.
14. LIRA, J. DE S. *O neoliberalismo na educação pública alagoana durante o governo Teotônio Vilela (2007 a 2015)*. Tese (Doutorado em Educação)—João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba/Centro de Educação, 2016.
15. LIRA, J. DE S.; HERMIDA, J. F. Gestão, financiamento e (des)valorização da educação em Alagoas (2007-2014). *Revista Eletrônica de Educação*, v. 12, n. 1, p. 132–150, 2018.
16. LIRA, S. L. DOS S. *Alagoas: 2000-2013*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014.
17. MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educação & Sociedade*, v. 27, n. 94, p. 47–69, abr. 2006.
18. MAINARDES, J. A abordagem do ciclo de políticas: explorando alguns desafios da sua utilização no campo da Política Educacional. *Jornal de Políticas Educacionais*, v. 12, n. 16, p. 1–19, 31 ago. 2018.
19. MAINARDES, J.; STREMEL, S. *Informações sobre a abordagem do ciclo de políticas*. 2015. Disponível em: <<http://www.uepg.br/gppepe>>. Acesso em: 28 dez. 2017.
20. MULLER, P.; SUREL, Y. *A análise das políticas públicas*. Tradução Agemir Bavaresco; Alceu R. Ferraro. Pelotas: Educat, 2002.
21. SEDUC. *Manual do Articulador de Ensino: Escola 10*. Maceió: SEDUC, 2017.
22. SERAFIM, M. P.; DIAS, R. DE B. Análise de política: uma revisão da literatura. *Cadernos Gestão Social*, v. 3, n. 1, p. 121–134, jun. 2012.
23. SINTEAL. *Em greve, Sinteal protesta em lançamento do Programa Escola 10 do Governo de Alagoas*. Disponível em: <<http://www.sinteal.org.br/2017/03/em-greve-sinteal-protesta-em-lancamento-do-programa-escola-10-do-governo-de-alagoas/>>. Acesso em: 12 set. 2018.
24. SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, n. 16, p. 20–45, dez. 2006.
25. VERÇOSA, É. DE G. *Cultura e Educação nas Alagoas: história, histórias*. 5. ed. Maceió: Edufal, 2015.