



As Exigências do Programa Escola 10 na perspectiva dos seus agentes implementadores

Escola 10 Program requirements from the perspective of its implementing agents

Wellyngton Chaves Monteiro da Silva
Doutor em Educação
Universidade Estadual de Alagoas – UNEAL.
Maceió, Alagoas – Brasil.
wellyngton.silva@uneal.edu.br

Maria das Graças Correia Gomes
Doutora em Educação
Universidade Estadual de Alagoas – UNEAL.
Maceió, Alagoas – Brasil.
graca.gomes@uneal.edu.br

Nalú Farenzena
Doutora em Educação
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS.
Porto Alegre, Rio Grande do Sul – Brasil.
nalu.farenzena@ufrgs.br

Resumo: Este artigo é um recorte de pesquisa mais abrangente, de análise da implementação do Programa Escola 10, de Alagoas. A abordagem é qualitativa e abrange entrevistas com agentes da política e pesquisa documental, optando-se por utilizar a análise de conteúdo na interpretação das entrevistas. A partir das entrevistas foram definidas categorias de análise, dentre estas a de exigências do Programa, analisada neste artigo. Verificou-se que houve resistência por parte de diversos implementadores, e dentre os fatores que a motivaram está o descrédito de mais uma política que pode ser descontinuada com a mudança de governo, a falta de valorização profissional e reconhecimento do papel docente no processo, além da elevada cobrança e pressão para o cumprimento das metas do Programa. Os critérios de competição e concorrência para alcançar os prêmios oferecidos parecem estar à frente do objetivo de melhoria na qualidade da educação pública do estado.

Palavras chave: Programa Escola 10; política pública de educação; análise de conteúdo; análise de política pública; educação básica em Alagoas.

Abstract: This article is a part of a more comprehensive research, analyzing the implementation of the Escola 10 Program, in Alagoas. The approach is qualitative and includes interviews with policymakers and documental research and it was chosen to use content analysis in the interpretation of the interviews. From the interviews, categories of analysis were defined, among them the requirements of the Program, analyzed in this article. It was found that there was resistance on the part of several implementers, and among the factors that motivated it is the discredit of another policy that can be discontinued with the change of government, the lack of professional appreciation and recognition of the teaching role in the process, in addition to the high demand and pressure to meet the goals of the Program. The competition and competition criteria to achieve the awards offered seem to be ahead of the objective of improving the quality of public education in the state.

Keywords: Escola 10 Program; public education policy; content analysis; public policy analysis; basic education in Alagoas.

Cite como

(*ABNT NBR 6023:2018*)

SILVA, Wellyngton Chaves Monteiro da; GOMES, Maria das Graças Correia; FARENZENA, Nalú. As exigências do programa escola 10 na perspectiva dos seus agentes implementadores. *Dialogia*, São Paulo, n. 42, p. 1-18, e22639, set./dez. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.5585/42.2022.22693>.

American Psychological Association (APA)

Silva, W. C. M., Gomes, M. das. G. C., & Farenzena, N. (2022, set./dez.). As exigências do programa escola 10 na perspectiva dos seus agentes implementadores. *Dialogia*, São Paulo, 42, p. 1-18, e 22639. <https://doi.org/10.5585/42.2022.22693>.

1 Considerações iniciais

Este artigo é um recorte de pesquisa que teve como objetivo a análise da implementação de uma política pública do estado de Alagoas, o *Programa Escola 10*, a partir dos relatos obtidos nas entrevistas a agentes formuladores e implementadores dessa política. O *Escola 10* é de iniciativa do governo estadual, consistindo num pacto entre estado e municípios com o objetivo de garantir os direitos de aprendizagem dos estudantes num movimento de fortalecimento do regime de colaboração dos entes envolvidos. Dentre as suas metas está a garantia da alfabetização em Língua Portuguesa e Matemática de todos os estudantes da rede pública até o 3º ano do ensino fundamental e a melhoria dos indicadores educacionais, em especial, o aumento do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), com ações direcionadas para estudantes do Ensino Fundamental (3º, 5º e 9º anos).

Consiste numa pesquisa qualitativa e envolve análise documental e entrevistas, sendo que estas últimas constituem o *corpus* para a presente análise, sendo referenciados os trabalhos de Poupart (2008) e Bardin (2011). A partir das entrevistas foram definidas categorias de análise e, dentre estas, a categoria *exigências do programa* foi analisada para atender ao presente trabalho. O trabalho de campo foi desenvolvido em dois municípios do estado de Alagoas: Maceió, sua capital, e Arapiraca, município do agreste alagoano, considerando tanto a disposição geográfica quanto a situação econômica e política de ambos.

Importante destacar que Alagoas apresenta um quadro de escolarização dos mais problemáticos, tanto local quanto em nível nacional e que reflete um fracasso crescente no campo das políticas educacionais, articulando-se aos seus complexos indicadores sociais e econômicos. Tal situação resulta de um histórico até os dias de hoje marcado pela presença secular dos “coronéis” na política e na economia locais, além da influência das oligarquias vinculadas ao setor sucroalcooleiro que têm interferido e definido os rumos políticos do estado, com sérias consequências à economia e às políticas de educação.

É neste ambiente que a justificativa deste trabalho se insere, procurando investigar uma política pública que estabelece um pacto entre os entes envolvidos para a melhoria do quadro em que se encontra a educação em Alagoas, buscando reduzir taxas de abandono escolar e distorção série-idade, elevando a proficiência em Matemática e Língua Portuguesa, dentre outras, e focando ainda na elevação do IDEB.

Não obstante, é também oportuno destacar que tratamos a política pública como interferência e ação do Estado sobre a sociedade, e vice-versa, buscando a mudança de uma realidade na área educacional, através de uma política como o *Escola 10*. A análise da política, a

partir da análise de conteúdo das entrevistas, é entendida como parte e instrumento fundamental para o realinhamento e a reorientação da política, compondo o referencial da análise de trajetórias do *Escola 10* e da complexa rede de relações de poder e interesses que movimenta.

2 Caminhos metodológicos

Conforme já registrado, a pesquisa foi desenvolvida nas redes estadual e de duas redes municipais do estado, Maceió e Arapiraca. Assim, buscamos resgatar em parte como se deu o processo de construção da política que desencadeou o *Escola 10*, na sua formulação, e o seu processo de implementação, através de entrevistas com gestores da Secretaria de Estado da Educação de Alagoas (SEDUC) e outros atores que participaram desse processo.

Foi adotada uma abordagem qualitativa de pesquisa, com entrevistas e análise documental. A entrevista foi utilizada como instrumento de importante registro oral de fatos e acontecimentos que muitas vezes não se encontram nos documentos, ou refletem compreensão diversa ou bastante peculiar do que está registrado (POUPART, 2008).

Os dados coletados nas entrevistas foram analisados com o apoio da análise de conteúdo na perspectiva de Bardin (2011), conceituado como um método empírico, dependente do tipo de fala a que se dedica e do tipo de interpretação que se pretende como objetivo, e consistindo num conjunto de técnicas de análise de comunicações. Expõe o tratamento descritivo de forma sistemática e objetiva como uma primeira fase, que é denominada de análise categorial, em que considera a totalidade de um texto, classificando-o e relacionando a presença ou ausência de itens de sentido (BARDIN, 2011).

Segundo a autora, a leitura efetuada pelo pesquisador não é unicamente uma leitura à letra, mas antes o realçar de um sentido que se encontra em segundo plano. E conclui que a análise de conteúdo é:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens (BARDIN, 2011, p. 48)

Moraes (1999) sugere a utilização da técnica em cinco passos: 1) preparação das informações; 2) transformação dos conteúdos em unidades; 3) categorização ou classificação das unidades em categorias; 4) descrição; e 5) interpretação. É uma abordagem metodológica com características e possibilidades próprias em que o interpretar e o compreender vão além de uma

leitura comum, numa forma de aprofundar os conhecimentos de aspectos e fenômenos da vida social que se propõem a investigar. O material oriundo da comunicação verbal, considerado um material bruto, deverá ser trabalhado na compreensão, interpretação e inferência. Nessa dinâmica não há um significado único e nem sempre o sentido é manifesto, resultando também na interpretação pessoal do pesquisador.

Desta forma, o contexto precisa ser reconstruído pelo pesquisador, do qual irá depender os objetivos propostos para investigação, além da natureza dos materiais em análise. Por isso, ao se utilizar a análise de conteúdo é necessária uma clara explicitação que ajude a delimitar os dados efetivamente significativos para a pesquisa (MORAES, 1999).

Quanto às entrevistas, foram realizadas durante os anos de 2019 e início de 2020 de forma presencial, ficando algumas poucas realizadas de forma virtual em meados de 2020 em decorrência das limitações impostas pela pandemia de Covid-19, e uma última que ocorreu em abril de 2021. Foram entrevistadas seis articuladoras de ensino, distribuídas nas secretarias municipais e nas escolas, quatro coordenadoras pedagógicas, quatro diretores/vice-diretores de escola, sete docentes (entre docentes de língua portuguesa e matemática), um membro da seccional Alagoas da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), três membros do Sindicato dos Trabalhadores da Educação de Alagoas (Sinteval) e três membros da Secretaria de Estado da Educação de Alagoas (Seduc), dentre os quais, a Secretária Executiva à época da criação do Escola 10, considerada a mentora/coordenadora da proposta inicial.

Antes de iniciar a entrevista, cada entrevistado foi informado dos objetivos do estudo e qual o tratamento a ser dado às informações ali prestadas, com a leitura em voz alta pelo entrevistador/pesquisador do termo de consentimento livre e esclarecido. Havendo a concordância dos critérios pelo entrevistado, o termo foi assinado. No caso das entrevistas *online*, em que se utilizou o *Google Meet*, após a leitura e concordância dos critérios definidos no termo de consentimento o documento foi enviado por e-mail ou *WhatsApp*, devidamente assinado por ambas as partes. Foi assegurado o anonimato dos participantes, identificando-se, quando autorizado pelo entrevistado, apenas os cargos ou funções ocupadas. Todas as entrevistas, com a autorização dos entrevistados, foram gravadas e transcritas.

3 Análise e discussão dos resultados

Com base nas etapas da análise de conteúdo (BARDIN, 2011), as entrevistas foram transcritas para posteriormente serem lidas com o intuito de organizar as informações, sendo que as questões e as respostas foram agrupadas considerando-se os temas, depois transformados em

unidades. Em seguida, a partir desses temas, foram definidas quatro categorias de análise, contudo, visando atender ao que se propõe este artigo, será desenvolvida uma dessas categorias: *exigências do programa* (quanto ao estabelecimento e cumprimento das metas, cobrança e elementos que tenham favorecido qualquer resistência à implementação). Trataremos da análise e discussão dessa categoria na seção seguinte.

3.1 Exigências do programa

Nesta categoria, são contempladas cinco questões que permearam as discussões com os entrevistados: se houve resistência na implementação do *Programa Escola 10*; cobranças e pressões para o cumprimento das metas estabelecidas pelo *Programa*; valorização profissional; metas para o Ideb; o fluxo escolar.

No que concerne à resistência na implementação do *Programa Escola 10*, procuramos compreender se houve e que movimentos ocorreram. Alguns reconheceram que ocorreu muita resistência, outros, que não houve qualquer movimento por esse caminho. Onde não ocorreu resistência, dentre as alegações é que consideram que o programa vem para somar e ajudar a crescer, ou porque os profissionais já estão acostumados em lidar com esse tipo de situação. A resistência, em alguns casos, ocorreu por ser algo novo, ou mesmo pelo descrédito de mais uma política, que se modifica no processo ou se extingue com a mudança de governo, e nesse caso, impera o histórico partidário em que se inserem as políticas de educação. Ainda, pela falta de valorização e reconhecimento do papel do docente no processo. Em outros casos, pelo aumento de trabalho, com o preenchimento de formulários e fichas. Houve resistência inclusive da direção de algumas escolas, com dura reação do governo do estado.

Dentre as que manifestaram não ter ocorrido qualquer resistência, uma professora de uma escola estadual expressa que “L2: [...] então essas mudanças que vêm pra gente... ela não tem tantos impactos de rejeição né de resistência porque já é rotina nossa trabalhar desse jeito trabalhar em conjunto trabalhar... né com com o principal... com objetivo principal que é o aluno” (APÊNDICE B). Também uma diretora de escola municipal relata porque não houve resistência: “L: não nenhuma nenhuma... como eu já disse também anteriormente todo e qualquer programa pra nos ajudar a crescer [...] é vem somar a gente aceita prontamente” (APÊNDICE F).

Já dentre os que manifestaram resistência, temos o relato de uma articuladora de ensino de uma escola municipal: “L1: eu vi que teve resistência sabe... por conta do aumento de trabalho né...” (APÊNDICE D). E um relato de uma articuladora de uma Secretaria Municipal que aponta

a política partidária dentro da política educacional: “L: e até mesmo as políticas que e::: que muitas vezes se tornam muito mais partidária do que em prol da educação (APÊNDICE L)”.

Esse tipo de interferência não é inesperado. Como nos alertam Lascoumes e Le Galès (2012, p. 92, com grifos no original), ao tratarem dos limites e dificuldades envolvendo a análise de implementação, “A intenção política inicial é distinta das dinâmicas de execução. O processo é portador de uma parte considerável de ambiguidades e incertezas das ações. Ele se desdobra entre interferências da *policy* e *politics*.”. Contudo, a abordagem da articuladora faz um forte destaque e uma preocupação por entender que é “muito mais partidária do que em prol da educação”. Tenta, na verdade, justificar os movimentos de resistência através de mais esse componente no processo de implementação da política.

Finalmente, um ponto que alguns destacaram foi a possível falta de valorização profissional e reconhecimento do papel do docente no processo. Assim, uma articuladora de ensino de uma escola estadual destaca que (com grifos nossos):

L: Houve justamente por que a gente não é valorizado no plano de cargos e carreiras e os professores acham que é imposição. Quando eu digo que vai ter que se trabalhar esse caderno, aí “ah, mas não passou pela gente”, eu digo, mas gente, pra chegar até vocês foi tudo estudado antes. Aí eles sentem a resistência. Agora mais não porque eles se acostumaram com 2017 e a gente tá colhendo os frutos que a gente vai receber o 15º [salário]. Aí eles já sabem e esse ano tá mais fácil de trabalhar. Mas em 2017 teve muita resistência. (APÊNDICE T).

É interessante observar que, aliado ao argumento da falta de valorização, a narrativa ainda encerra com “os professores acham que é imposição” e “esse caderno [...] não passou pela gente”. Permeia a discussão em torno da resistência, possivelmente, a falta de diálogo na definição da própria política. A falta de valorização, nesse caso, não se estabelece unicamente no aspecto financeiro. Um outro ponto a ser observado diz respeito à resistência de vários diretores de escolas estaduais em assinar o pacto do *Escola 10*, e a reação coercitiva do governador (com grifos nossos):

L: Esse ano... muitos gestores não quiseram assinar o pacto. Aí o governador disse que o diretor que não assinasse, a verba “escola da hora” não ia cair. Aí ele pressionou e todo mundo assinou. Porque quando você assina um pacto – o nosso Ideb agora é 6 – você tem que trabalhar para chegar aos 6.

D: Então quer dizer que a escola também tem que aderir ao pacto? Pensei que fosse uma adesão da Seduc extensiva a todas as escolas de sua rede.

L: Não. O diretor tem que assinar o pacto. Ele tem que se comprometer. Cada diretor tem que assinar. E teve diretor que resistiu, aí o governador disse “não, tem que assinar, senão a verba escola da hora não cai”. É uma informação que eu tenho privilegiada. Que eu tenho colegas que são diretores e disse que se não assinasse não ia cair a verba. E você não consegue trabalhar sem as verbas públicas, né.

D: Ou seja, dessa forma o governador acaba garantindo 100% de adesão.

L: 100% de adesão. Então ‘tava’ todo mundo lá, bem bonito no dia da pactuação. No Centro de Convenções. (APÊNDICE T).

Essa reação do governo, conforme relatado pela articuladora, demonstra uma clara imposição de uma política que não se construiu a partir do diálogo com a sociedade ou com os diversos atores do processo, uma política de gabinete com a participação de uma Fundação privada que interfere diretamente na escola pública, com seus interesses e dos quais ela representa, menos a participação dos diretamente interessados. No contexto de uma visão clássica do ciclo de políticas, como bem definem Silva e Melo (2000, p. 5, grifos no original), “A implementação é entendida, fundamentalmente, como um jogo de uma só rodada onde a ação governamental, expressa em programas ou projetos de intervenção, é implementada de cima para baixo (*top down*).” É uma política instituída apenas para ser cumprida. Importante observar que essa pactuação seria uma continuidade de uma ação iniciada lá em 2017, com o lançamento do *Programa*, e que em 2019 vários gestores resistiram (apesar da experiência anterior), ou, em outras palavras, não queriam pactuar e participar do *Escola 10*, havendo a necessidade de uma intervenção direta, coercitiva e autoritária do governo do estado, para garantir a divulgação de adesão de 100% de todas as escolas de sua rede. Isso evitaria desgastes até mesmo na pactuação com os municípios.

Ainda nesse contexto, vale destacar o papel do diretor no processo de implementação de uma política no ambiente de sua escola. Afinal de contas, o diretor “pode criar caminhos para a implementação” (LOUZANO et al., 2018, p. 123), contribuindo para que professores possam ter condições de promover as mudanças exigidas pela política. Contudo, como apontado por Fullan (2009), se o diretor não compreender as mudanças exigidas, poderá não proporcionar apoio efetivo à implementação, e nesses casos ocorridos na pactuação do *Escola 10*, pode contribuir negativamente para todo o processo, uma vez que já não tinha a intenção de pactuar, fazendo-a apenas sob coerção.

Nesta medida, importante refletir sobre as consequências que uma resistência minada pela imposição, podem ter sobre uma política, através de boicotes ou simplesmente desinteresse pelo

cumprimento daquilo que está no planejamento da política pública, comprometendo sua racionalidade técnica.

Outra questão contemplada nesta categoria é a **cobrança/pressão envolvida na implementação** dessa política, e que se constitui em um elemento para compreender até mesmo alguns motivos de resistência ou que consequências isso poderia ter na política. Alguns consideraram que a pressão é até mesmo um mecanismo necessário ao processo; outros destacaram que houve e muita cobrança e muita pressão para o alcance das metas do Ideb estabelecidas para as escolas, acarretando inclusive o adoecimento de coordenadores e docentes. Houve quem ressaltasse que a pressão é para ter o resultado, para aumentar o Ideb “a todo custo”. Alguns criticaram que essa cobrança não deveria ocorrer apenas para os anos de preparação para o Saeb, mas que fosse constante, para garantir o aprendizado dos estudantes.

Assim, vejamos alguns dos relatos sobre a cobrança/pressão em torno do *Escola 10* e o cumprimento de suas metas. Iniciamos com um trecho da entrevista com uma coordenadora pedagógica de uma escola municipal (com grifos nossos):

L: é cobrança demais... coordenador não tem vida professor não respira mais... é uma cobrança atrás da outra... é muita reunião muita formação que as vezes até extrapola a carga horária de formação continuada né...
 L: [...] a nossa nota foi real porque foi o resultado da prova e nós mudamos de escola nós saímos de dois vírgula oito para quatro vírgula seis
 L: ai também acabaram com a gente agora botaram uma meta de seis vírgula seis que eu estou sem dormir... desesperada com essa nota (APÊNDICE J).

Ainda temos o relato de uma diretora de uma escola municipal (com grifos nossos): “L: é mas assim a escola segue todos até porque a gente é cobrado... a coordenadora adoecer quando não consegue cumprir adoecer mesmo e ela adoecer a gente também porque ela cobra todo mundo... mas assim as metas elas são todas alcançadas” (APÊNDICE K).

Para completar, eis o relato de uma professora de uma escola estadual e que reafirma os argumentos que apresentamos: “L: [...] Porque a gente tem que ter o resultado. A pressão é para ter o resultado. L: [...] Porque a pressão é tão grande, tão grande, tão grande... pra aumentar o Ideb. A pressão que o governo faz é pra aumentar o Ideb a todo custo, né.” (APÊNDICE X).

É mister observar que, apesar do registro da enorme cobrança/pressão a que estão submetidas, em algum momento a prática acaba sendo naturalizada. Por exemplo, quando uma diretora afirma que sua coordenadora chega a adoecer quando não consegue cumprir, e que acaba reproduzindo, por força de suas próprias obrigações, a cobrança/pressão que recebe da Seduc para a escola, e no final, o que conta é que “as metas elas são todas alcançadas”. No entanto, é muito sério o trecho em que uma coordenadora simplesmente reconhece que “coordenador não tem vida

professor não respira mais”, e sua preocupação com a meta estabelecida para a escola, ao ponto de dizer que não está conseguindo dormir. Para além da força de expressão utilizada, ela está impregnada de sentidos e emoções, resultantes desse mecanismo que busca resultados e o cumprimento da meta a todo custo, ou melhor, “aumentar o Ideb a todo custo, né”, e colocar o estado entre os 10 mais bem classificados.

Em outro momento, uma articuladora de ensino de uma escola estadual relatou (com grifos nossos):

L: Sim. Há. É uma cobrança assim... absurda. E a gente quando assumiu esse cargo que é uma função gratificada, diga-se de passagem. A gente já sabe. Não adianta dizer que não vai fazer, então é melhor nem... não assumo se você não pode. São 40 horas e as 40 horas que eu dou na Escola 1 são 40 horas de cobrança. Cobrança mesmo pra atingir as metas e eu já tive situações de colegas que no meio do caminho ser desligado do processo.
L: Não acompanha o ritmo e aí a Seduc tira e coloca outra pessoa.

L: Você tem que ter 100% de presença nas formações. É como eu digo, você não tem direito nem de adoecer no ano ímpar. É os grupos de WhatsApp, e os e-mails. Tem um grupo específico onde está o Secretário, a Secretária de Educação... com todos os articuladores do estado. Aí pronto, eles mandam assim: quero pra hoje... aí eu boto “Escola 1 enviado”, “Escola 1 enviado”. “Solicito que seja encaminhado pro e-mail da primeira Gere o número de professores, disciplina, carga horária, número de turma que cada escola tem nesse ano letivo. Obrigado”. Aí são essas coisas que não é só uma vez que se pede num dia. “N” vezes que se pede. (APÊNDICE T).

Interessante que, além de uma cobrança “absurda”, ao ponto de que nem todos conseguem acompanhar o ritmo, sendo substituídos pela Seduc, ainda há a participação de todos os articuladores em um grupo com os próprios Secretários (Secretário de Estado da Educação e Secretária Executiva de Educação). Onde as atividades e as cobranças são feitas diretamente, sem intermediários.

Uma outra perspectiva é apresentada por uma coordenadora pedagógica de uma escola municipal, ao lamentar que as cobranças somente ocorram nos anos de realização de Saeb (com grifos nossos):

L1: assim... eu... eu o que eu acho interessante da secretaria... é que eles no lugar de fazer essa cobrança todos os anos eles só cobram no ano de prova SAEB então isso... mostra que a Secretaria só pensa em índice... ela só quer mostrar pra pra pras redes sociais que Alagoas cresceu no IDEB... entendeu? então a cobrança ela é exigida mais no ano de prova SAEB... e no ano de prova SAEB a gente vem formadores de fora... entendeu?... vem é... tem uma formação exata justamente para a para os quintos anos prova SAEB tanto língua portuguesa quanto matemática... elas trabalham mais com os descritores elas trabalham mais com as avaliações externas então... isso só acontece no ano de prova SAEB... que não era pra ser assim era pra ser um trabalho... sequenciado (APÊNDICE D).

A coordenadora reafirma o posicionamento de algumas outras entrevistadas, quando afirmam que “A pressão que o governo faz é pra aumentar o Ideb a todo custo, né” (APÊNDICE X), “O que o estado quer é ficar entre os 10 primeiros colocados.” (APÊNDICE S). Vejamos que ela enfatiza bem quando aborda o que pensa sobre isso: “a Secretaria só pensa em índice... ela só quer mostrar pra redes sociais que Alagoas cresceu no IDEB... entendeu?” (APÊNDICE D). Assim, o foco é sempre trabalhar como preparação para o Saeb e controle do fluxo.

Em suma, podemos perceber que há uma impressão generalizada de grande cobrança e pressão pelos resultados estabelecidos a partir das metas do *Escola 10*. Possivelmente, em decorrência desse expediente, os resultados possam até apresentar uma considerável melhora, no entanto, esse modelo de cobrança/pressão para o cumprimento de metas, fundamentando numa ideia produtivista que considera a educação como mercado e o ensino como uma mercadoria, em que o docente troca seu produto por bonificações e prêmios, pode ter consequências trágicas e danosas à educação. A educação passa a atender padrões de racionalidade em que competitividade, eficiência, produtividade, dão a tônica e orientam o fazer pedagógico e a gestão escolar.

Não obstante, é importante destacar que tais reações não surpreendem. Diversos trabalhos apontam as consequências de políticas de *accountability*, e quando estão envolvidas premiações como bonificação salarial, parece comprometer ainda mais os profissionais envolvidos. Por exemplo, Souza (2016, p. 88) adverte que as políticas públicas educacionais utilizam os resultados das “avaliações por meio de publicação como forma de controle e planejamento”, e impõem que os resultados precisam ser melhorados a cada ano, tanto para os sistemas como para as escolas, elemento que acaba gerando pressões e tensões no ambiente escolar para o alcance e manutenção dessas metas cada vez mais ousadas. Araujo et al. (2018, p. 110) concluem que as políticas de responsabilização e de bonificação, se por um lado podem estimular e provocar mudanças positivas na atividade docente, podem, contudo, “pressionar o corpo docente a alcançar as metas, causando tensões e desgastes nas relações intra e interpessoais no contexto escolar”.

É igualmente importante destacar, quanto aos professores, que “são os agentes nos quais a responsabilidade pela mudança educacional mais irá pesar” (LOUZANO et al., 2018, p. 123); nesta linha, Fullan (2009) argumenta que que “A qualidade das relações de trabalho entre os professores está bastante relacionada com a implementação” (FULLAN, 2009, p. 96), envolvendo elementos como o companheirismo, a confiança, o aprendizado no trabalho, obtenção de resultados, dentre outros fatores que além de estarem intimamente relacionados, contribuem com esse processo.

Um outro aspecto que permeia esta categoria diz respeito à **valorização profissional**. Uma preocupação destacada por uma das entrevistadas era que a falta de valorização poderia comprometer a permanência do profissional que recebe a formação dada pelo *Escola 10*, e todo esse esforço poderia ser perdido. E que uma bonificação não é o que se espera de valorização, mas aumento real no salário, que possa garantir uma maior dedicação do profissional ao seu trabalho. Apesar disso, alguns entendem que essa mesma bonificação é um incentivo a mais para a realização de um bom trabalho. Uma outra questão apontada é que todo resultado de uma ação como o do *Programa Escola 10* passa pelo professor, que deve ser valorizado para que se possa garantir uma ação mais efetiva. Inclusive, há a alegação de que a resistência à implantação do *Escola 10* deveu-se, em parte, a não valorização do docente.

Assim, temos o relato de uma articuladora de ensino de uma escola estadual que demonstra preocupação com a continuidade do programa em virtude da pouca valorização docente (com grifos nossos):

L: a valorização do professor que assim... quem se engaja se engaja moralmente mesmo... e a gente tem que escolher né.

L: tem que se escolher porque assim... vai chegar eu vejo muita gente trabalhando de coração né... mas vai chegar um momento que a gente não vai dar conta mais né... porque a gente tem filho pra criar né... tem família pra cuidar... tem a gente mesmo pra cuidar... então vai chegar um tempo que toda essa formação esse... esse conhecimento técnico que a gente está adquirindo dentro do programa escola dez se não houver uma valorização profissional pra que a gente permaneça na rede fiel.

L: ai não vai dar porque a gente vai ter que procurar outro lugar pra ganhar o pão né... então valorização profissional financeira eu acho que... ele está valorizando com a formação eu vejo isso como uma valorização né... mas... não adianta nada dar uma formação e não dar a condição do professor aplicar aquela formação porque se ele não tiver aquele tempo remunerado ele vai procurar em outro lugar... né é o que acontece muito aqui nessa escola eu vejo assim... tem muita gente boa aqui nessa escola mas que divide com outra rede inclusive com a rede particular (APÊNDICE A).

É oportuno atentar para os argumentos da articuladora – “se ele não tiver aquele tempo remunerado ele vai procurar em outro lugar” –, afinal de contas, a valorização se reverte em condições apropriadas para o cuidar de si e de sua família. E esse “procurar em outro lugar” implica levar junto toda uma formação e investimentos públicos na qualificação profissional, que considera apenas aspectos técnicos de execução e acompanhamento de uma ação, desconsiderando completamente o sujeito que está por trás de tudo isso e que faz funcionar a política.

Já uma coordenadora pedagógica de uma escola estadual não concorda que uma bonificação possa ser um elemento importante de estímulo para uma política como a do *Escola 10*:

L2: é... essa bonificação não foi que... que animou

L2: não foi não... não é porque o que a gente espera na verdade... é que não seja uma bonificação... seja um aumento no nosso salário mesmo

L2: um aumento real... é isso que a gente espera... a gente não espera chegar no final do ano pra gente receber um rateio né que só sai em janeiro e fevereiro... (APÊNDICE B).

Uma articuladora de ensino de uma escola municipal demonstra sua frustração pela desvalorização: “eu fico muito chateada quando chamam a escola e só chama o diretor e o coordenador... eu acho que quem contribuiu realmente com o trabalho é o professor... então ele também deveria estar ali” (APÊNDICE D). Essa frustração é compartilhada pela dirigente do Sinteal, que considera que no *Programa Escola 10* “Há uma desqualificação total desses profissionais” (APÊNDICE Q).

Finalmente, a resposta de uma articuladora de ensino de uma escola estadual, quando questionada se haveria resistência no processo de implantação do *Programa Escola 10*: “L: Houve justamente porque a gente não é valorizado no plano de cargos e carreiras e os professores acham que é imposição.” (APÊNDICE T). Acaba relacionando a falta de valorização a partir de dois aspectos, a questão salarial e a falta de diálogo na construção do programa, uma vez que considerariam uma imposição. Aqui vale uma observação, uma vez que consideramos ser difícil para uma articuladora, que também é professora, falar da categoria docente dissociada do seu lugar de pertencimento. Assim, ao falar “dos professores”, e até por vivenciar juntamente com eles e como eles a situação da docência nas condições da escola e sob a implantação de um programa como o *Escola 10*, não deve apenas falar por eles, mas com eles. As queixas que ouve não lhe devem ser estranhas e desconhecidas.

Uma outra discussão que acompanha essa categoria diz respeito às **metas para o Ideb**. Houve quem defendesse que o docente é quem tem que correr atrás no cumprimento das metas, mas ao mesmo tempo, o *Escola 10* não avança se o docente não estiver estimulado, sendo elemento importante para a efetivação dessa política. Uma observação que surgiu diz respeito ao fato de que quando a escola não atinge a meta seria por causa da rotatividade dos professores na rede pública, um componente que até então não havia aparecido.

Uma professora de uma escola municipal comentou: “L: porque::... é o professor ele tem que correr atrás pra dar conta; D: pra atingir as metas; L: pra atingir as metas entendeu então se... o aluno ele só vai avançar se o professor... for atrás e... e se não ele não vai” (APÊNDICE C). Parece que a responsabilidade pelo aumento do Ideb recai muito sobre o docente, que “tem que correr atrás pra dar conta” e “atingir as metas”. É um discurso que, ou tem sido naturalmente assimilado, ou de fato reflete os argumentos de muitos dos relatos apontados, conferindo a esse profissional uma valorização e um reconhecimento compatíveis com o papel docente frente a essa

política, com melhores condições salariais. Também foi apontado por uma articuladora de ensino de uma secretaria municipal de educação:

L: O professor é o papel principal nesse contexto. Por isso que eu digo que o professor ele tem que constantemente quando a escola atinge aquela meta e ela se sobressaiu no município, na meta do Ideb, o professor é o primeiro a ser parabenizado. Porque foi o trabalho dele lá, no dia a dia com o aluno que fez acontecer.

Oliveira, Gomes e Silva (2020, p. 61), ao abordarem o aumento das responsabilidades dos docentes no ambiente escolar, alertam para a conformação de “uma política de culpabilização dos professores que se sentem pressionados no cumprimento das tarefas impostas pela SEDUC”. Claro que esse cenário terá consequências imediatas, como estamos vendo, e algumas mais tardias, que precisamos estar atentos e acompanhando para registro e necessários debates nos espaços de pesquisa educacional.

Uma outra questão apontada por essa articuladora diz respeito à rotatividade dos docentes (com grifos nossos):

L: Acredito que quando ela não atinge a meta, é por causa também da rotatividade de professores na rede pública, professores contratados que não ficam nas escolas e estão sempre modificando, né. Então é assim, quando é um professor efetivo que a gente tem um planejamento durante o ano inteiro, orientando e acompanhando aquele professor, aí nós temos bons resultados. Como disse, teve escola que já ultrapassou a meta que deveria ter atingido. A escola com foco no monitoramento, com intervenções necessárias ela pode atingir a meta. (APÊNDICE S).

Este é um elemento importante, na perspectiva da escola, para o cumprimento de suas metas. E que não diz respeito não apenas às metas estabelecidas para o *Escola 10*, mas como planejamento das atividades da escola.

É relevante mais um relato dessa articuladora (com grifos nossos): “L: [...] o investimento que o estado faz nas escolas com os articuladores de ensino, com material didático, [...]. Então ele tem um investimento muito grande e ele quer o retorno. Não é?” (APÊNDICE S). O que nos faz lembrar, novamente, do comentário de uma professora de uma escola estadual: “A pressão que o governo faz é pra aumentar o Ideb a todo custo, né.” (APÊNDICE X). Daí o tamanho da pressão para alcançar em poucos anos, em especial durante a gestão daquele que busca se beneficiar dos ganhos políticos desse aumento no Ideb. Ainda que isso ocorra “a todo custo”, para “Tentar provar à comunidade que a educação está melhorando no estado. Muitas vezes acho que pode acontecer de ocorrer uma camuflagem, tipo assim, um número aumentou, mas não necessariamente a qualidade aumentou.” (APÊNDICE X).

Finalmente, uma outra discussão que permeia essa categoria diz respeito ao **fluxo escolar**, considerado um dos mais importantes elementos do programa, possivelmente a principal ação do articulador de ensino, e sendo tratado por todos os entrevistados como um dos desafios a serem enfrentados, tanto com relação à evasão como com relação à reprovação, uma vez que é componente que garante a elevação do Ideb. E um dos fatores que tem contribuído, segundo uma das entrevistadas, é o abandono da escola para ajudar no rendimento da família, uma vez que muitos estudantes são de famílias muito pobres e precisam começar a trabalhar cedo para sustentar a casa. No entanto, houve quem levantasse suspeitas de que algumas escolas estariam “camuflando” o fluxo para influenciar o resultado do Ideb. Em outro caso, há uma crítica pelo fato de ter docente que “ainda teima em reprovar”, ao passo que tem diretores de escola que “não querem tirar os desistentes. Por conta da verba”. Mas um ponto que também merece destaque é a necessidade indicada de monitoramento do estudante como um todo, para que ele seja preparado não apenas para as disciplinas que compõem o Ideb, mas como um todo, garantindo sua aprovação, que se refletirá no fluxo, outro componente do Ideb.

Segundo uma articuladora de ensino de uma escola estadual, sua principal função é justamente o acompanhamento do fluxo escolar:

L: A minha principal atribuição é o fluxo escolar. Sou responsável pelo fluxo, sou o elo com o MEC. Eu tenho que fazer a escola andar. Eu tenho que tirar os evadidos e os desistentes porque senão eles têm um peso forte no final do ano, quando calcularem a nota do Ideb. Eu tenho que estar em parceria com os pais e com o Conselho Tutelar, diariamente. Essa é a minha principal responsabilidade, como articuladora de ensino, é o fluxo, que é confundida com o coordenador pedagógico. Por isso que muitas escolas não alcançaram [as metas] o Ideb. (APÊNDICE T).

L: [...] A gente tinha um fluxo escolar de 65 que a gente reprovava muito. Que eu não entendo, particularmente tem aquele aluno que vem o ano todo e o professor ainda teima em reprovar. E a gente tem que ter um outro olhar... eu falo da realidade da Escola 1. A gente aumentou em 85% o fluxo. E a proficiência que era 0, a gente foi pra 265. E corresponde a um nível 5. Aí quando eles fizeram a conta, a gente atingiu um Ideb de 4,7 no fundamental e 4,2 no médio. (APÊNDICE T).

Ao mesmo tempo em que aponta que sua “principal atribuição” seria o fluxo escolar, indica que tem “que tirar os evadidos e os desistentes” para não comprometerem o resultado do Ideb. Questiona ainda aquele docente que “teima em reprovar” diante da “realidade” da escola. Mas como já vimos, o foco é elevar o Ideb “a todo custo”.

É nesse cenário que uma articuladora de ensino de uma escola municipal levanta suspeitas sobre os resultados dos fluxos de algumas escolas, sendo apoiada pela coordenadora pedagógica (com grifos nossos):

L1: é... porque avançando porque tem muitas escolas eu não sei se você já olhou por aí... que camufla o fluxo pra aumentar... porque eu não acredito que uma escola tenha cem por cento de aprovação... e tenha cem por cento que não seja zerado o abandono a evasão... eu não acredito... então o que que acontece... é muito difícil não tem sempre tem um ou dois por cento que seja

L2: é a escola perfeita né

L1: não tem eu não acredito... eu fico louca quando dizem que zeraram eu digo como?... porque eu faço tanto e não consigo... (APÊNDICE D).

Esse relato nos remete a Cassettari (2012), quando aponta que um dos efeitos indesejados de uma política que vincula bonificação a resultados de avaliações externas como essa consiste em fraudes, com a seleção dos bons estudantes e exclusão de estudantes que não apresentem bons desempenhos, e até mesmo a concentração dos melhores professores em uma escola, tudo isso visando cumprir as metas e não perder a premiação.

Em outro relato, uma gestora da Seduc justifica essa ação e como têm usado dessa estratégia, juntamente com os municípios pactuados, para contribuir com a elevação do resultado do Ideb:

L: [...] Então a gente cuidou muito da evasão. A gente foi buscar aluno. Porque a gente sabe que o fluxo não só do aluno que tá... a preocupação nossa não era o aluno que tá no nono ano, do terceiro que tava fazendo a prova. Nossa preocupação era todos os alunos da escola. Por que é que tá faltando? Isso a gente passou para os municípios. Então por isso também a gente elevou. Além da gente procurar melhorar essa prática, esse conhecimento em português e matemática, a gente procurou saber onde é que tava o nosso aluno. Rede municipal e estadual, onde é que foi? Onde é que o menino está? Por que é que ele não está na escola? Vamos buscá-lo de volta para a escola. Vamos descobrir qual foi a necessidade. Vamos tentar... então foi essa junção de tudo isso que fez o estado melhorar. (APÊNDICE M).

Ao mesmo tempo em que aborda as exigências do *Escola 10*, uma articuladora de ensino de uma secretaria municipal de educação comenta um dos motivos visíveis para a evasão e perda de estudante ao longo do ano:

L: Que trabalhe o monitoramento da frequência do aluno, que melhore o fluxo escolar, porque melhorando o fluxo escolar tende ao crescimento do Ideb também, né, na nota. Que não é só a nota da proficiência da prova em si, é o fluxo também que exige muito, né. Tem escola que perde muito aluno no decorrer do ano, né. Muitos alunos são reprovados, assim, então, a meta do programa é que trabalhe a aprovação dos alunos com aprendizagem, (não é?) a proficiência de língua portuguesa, a proficiência de matemática com aprendizagem, e trabalhe o não abandono. Tem esse instrumento de frequência semanalmente que monitorando a presença do aluno na escola.

D: A secretaria tem ideia dos motivos dessa evasão e da perda desses alunos ao longo do tempo, para poder agir sobre ela?

L: Eu estive visitando uma escola, que eu sou supervisora de escola também, tem muitos alunos, eles saem para trabalhar, em busca do trabalho, e terminam deixando a escola. Precisam ajudar a família no dia a dia, são alunos pobres, de baixa renda, que o pai precisa de ajuda do filho na profissão, no mundo do trabalho e eles terminam deixando o estudo pra trabalhar. (APÊNDICE S).

Em consonância com a resposta da articuladora anteriormente tratada, coloca o fluxo escolar como uma exigência do *Escola 10*, uma vez que é componente para o cálculo do Ideb. E traça um quadro preocupante para o abandono e a evasão escolares, vinculados à condição socioeconômica que impele o jovem ao trabalho muito cedo. Daí podemos verificar que cabe ao Estado atuar em diversas frentes. Não seria apenas uma política que ofereça condições materiais às escolas, aos profissionais e aos estudantes que propicia a sua permanência, se não houver, concomitantemente, políticas que ofereçam condições de emprego e salários justos aos seus responsáveis. O Estado não pode atuar em uma frente sem considerar outras que podem obstaculizar uma dada ação.

4 Considerações finais

Quanto aos resultados da análise da categoria observada, *exigências do programa*, pudemos verificar que a resistência ocorreu e em diversos níveis, inclusive por parte de diretores de escolas estaduais, dispostos a não pactuar com o programa, sendo que a reação do governo foi severa, autoritária e antidemocrática. Nesse contexto, a motivação foi diversa, desde o descrédito de mais uma política, que se modifica no processo ou se extingue com a mudança de governo, o que demonstra o partidarismo que se incorpora no cenário das políticas educacionais; até mesmo a falta de valorização profissional e reconhecimento do papel do docente no processo, além do aumento do trabalho para os envolvidos.

Todo esse cenário nos leva a reflexão sobre que consequências essas (micro)resistências têm sobre a implementação de uma política imposta sem diálogo com as bases, quer seja através de boicotes ou mesmo desinteresse no cumprimento do que está planejado, o que comprometeria inevitavelmente a sua racionalidade técnica e os objetivos esperados.

Também se verificou que elementos dessa resistência estão na elevada cobrança e pressão sobre os profissionais para o cumprimento das metas do programa. Em alguns casos, essa pressão não apenas é naturalizada, mas também justificada como algo necessário ao próprio processo. Contudo, o fato é que esses elementos contribuíram para o alcance das metas do Ideb estabelecidas para as escolas e redes, mas não sem o comprometimento da saúde de coordenadores e docentes, situação destacada por alguns dos entrevistados. Vale ressaltar a crítica feita por alguns de que isso somente ocorria em anos de preparação para o Saeb, visando aumentar o Ideb “a todo custo”, como indicado por uma das entrevistadas.

Um outro ponto diz respeito à valorização profissional. Apontado inclusive como algo que poderia comprometer a permanência do profissional que recebe a formação dada pelo *Escola 10* e

todo o esforço em sua qualificação. A bonificação foi outro ponto destacado; apesar de ser considerada como um elemento de incentivo, não é o que se espera de valorização, e sim, um aumento real de salário, no que a proposta do programa é totalmente omissa. E nesse caso, a valorização docente é considerada um dos elementos que contribuiu com a resistência inicial à implementação do *Escola 10*. Afinal de contas, o que se verificou em todo o processo foi um aumento considerável de responsabilidades dos docentes no ambiente escolar.

Finalmente, um último ponto diz respeito ao controle do fluxo, um elemento importante para o programa por ser componente do Ideb. Nesse caso, alguns, inclusive, levantaram suspeitas sobre possível manipulação de dados para influenciar no resultado do Ideb. Situação que não é incomum quando são oferecidos critérios de competição e concorrência entre instituições que deveriam caminhar juntas em prol da educação. Os prêmios oferecidos parecem estar à frente da real melhoria na qualidade da educação pública do estado, qualidade esta que não pode se limitar a ser definida por resultados de testes padronizados, de caráter meramente instrumental e técnico, como bem apontado por Silva e Gonçalves (2020). Assim, não há mérito em superar metas quando questões estruturais que proporcionam melhores condições de trabalho são ignoradas, fazendo com que nem todas as escolas atinjam os objetivos, amargando resultados desastrosos, apesar dos esforços individuais e pessoais dos profissionais envolvidos no processo. Diante disso, fica o questionamento: em que medida a competição e a concorrência entre escolas públicas favorecem programas como o *Escola 10*? Parece que as escolas competem para conseguir recursos que deveriam ser naturais para a educação pública, como papel do Estado na garantia de educação pública de qualidade para toda a sua população.

Referências

ARAUJO, Karlane Holanda; LEITE, Raimundo Hélio; PASSONE, Eric Ferdinando Kanai. Política de accountability educacional no estado do Ceará: repercussões nas dinâmicas pedagógicas. *Revista Teias*, [S. l.], v. 19, n. 54, p. 95–113, 2018. ISSN: 1982-0305. DOI: <https://doi.org/10.12957/teias.2018.35985>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistateias/article/view/35985>. Acesso em: 14 jul. 2022.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. 3ª reimp. da 1ª ed. de 2011 ed., São Paulo: Edições 70, 2011. 279 p. ISBN: 978-85-62938-04-7.

CASSETTARI, Nathalia. Principais modelos de remuneração por desempenho para professores no Brasil. *Em: Anais do III Congresso Ibero Americano de Política e Administração da Educação*. Zaragoza: ANPAE, 2012. p. 1–17. Disponível em: https://anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/NathaliaCassettari_res_int_GT2.pdf. Acesso em: 18 jun. 2022.



FULLAN, Michael. *O significado da mudança educacional*. Tradução Ronaldo Cataldo Costa. 4. ed., Porto Alegre: Artmed, 2009. 304 p. ISBN: 978-85-363-1797-7.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. *Sociologia da ação pública*. Maceió: Edufal, 2012. 244 p. ISBN: 987-85-7177-703-3.

LOUZANO, Paula; FREITAS, Pâmela Félix; SANTOS, Ariane Faria Dos; RIBEIRO, Vanda Mendes; GUSMÃO, Joana Buarque De. Implementação de políticas educacionais: elementos para o debate e contribuições para o campo. *Cadernos Cenpec*, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 102–133, 2018. ISSN: 2237-9983. DOI: <https://doi.org/10.18676/cadernoscenpec.v8i2.443>. Disponível em: <http://cadernos.cenpec.org.br/cadernos/index.php/cadernos/article/view/443>. Acesso em: 23 jul. 2022.

MORAES, Roque. Análise de conteúdo. *Revista Educação*, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7–32, 1999. ISSN: 1981-2582. Acesso em: 15 jul. 2022.

OLIVEIRA, Cristina Maria Bezerra De; GOMES, Maria das Graças Correia; SILVA, Wellyngton Chaves Monteiro Da. O Programa Escola 10 e os desafios da gestão da educação em Alagoas. Em: SANTOS, Javan Sami Araújo Dos; TRAJANO JÚNIOR, Salatiel Braga (org.). *Políticas e Gestão da Educação Brasileira em Cenário Alagoano*. 1. ed., Brasília, DF: ANPAE, 2020. p. 51–63. ISBN: 978-65-87561-02-8.

POUPART, Jean. A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. Em: POUPART, Jean; DESLAURIERS, Jean Pierre; GROULX, Lionel-H.; LAPERRIÈRE, Anne; MAYER, Robert; PIRES, Álvaro (org.). *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. p. 215–253. (Coleção Sociologia).

SILVA, Marcelo Soares Pereira Da; GONÇALVES, Paulo Celso Costa. Qualidade da educação e planejamento: um olhar a partir de marcos regulatórios nacionais. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 33, n. 109, p. 49–60, 2020. ISSN: 2176-6673. DOI: <https://doi.org/10.24109/emaberto.v34i109.4511>. Acesso em: 20 jul. 2022.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto De. *O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos*. Campinas: NEPP/Unicamp, 2000. 17 p. (Caderno n.º 48).

SOUZA, Allan Solano. *Responsabilização na administração da educação: a política de responsabilidade educacional como engrenagem de controle de resultados*. 2016. 315 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Educação, Programa de Pós-graduação em Educação, Natal, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/22697>. Acesso em: 27 jul. 2022.