

# Gestão, financiamento e (des)valorização da educação em Alagoas (2007-2014)<sup>1</sup>

Management, financing and (de)valuation of education in Alagoas (2007-2014)

Jaílton de Souza Lira<sup>\*2</sup>, Jorge Fernando Hermida<sup>\*\*3</sup>

\*Universidade Federal de Alagoas (UFAL), Maceió-AL, Brasil

\*\*Universidade Federal da Paraíba (UFPB), João Pessoa-PB, Brasil

## Resumo

Este artigo analisa as consequências da gestão do governo Vilela Filho (2007-2010 e 2011-2014) para a educação pública estadual em Alagoas (Brasil), no contexto da conjuntura política, econômica e social resultante do processo de reformulação do sistema capitalista em meio à sua crise estrutural iniciada nas últimas décadas. Na educação pública alagoana, investiga especificamente as consequências das políticas públicas de natureza neoliberal na qualidade do ensino, no modelo de gestão e financiamento implementados, na formação e valorização dos profissionais da educação, além de refletir sobre as efetivas condições de trabalho destes profissionais. Do ponto de vista metodológico, trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, documental e utiliza as contribuições do materialismo histórico-dialético. O estudo conclui que as políticas educacionais do governo Vilela Filho foram na contramão das políticas aprovadas pelo Governo Federal nesse período. Enquanto o Governo Federal expandiu sua esfera de atuação estatal com maior atenção às políticas sociais – com todas as contradições no que se refere à política macroeconômica –, em Alagoas as políticas neoliberais do governo Vilela Filho concretizaram um contundente ataque aos direitos dos servidores públicos, com a sustentação dos grupos hegemônicos que controlavam a significativa maioria dos aparelhos públicos e privados, dentre estes a Assembleia Legislativa, o Poder Judiciário, a maioria das prefeituras municipais e os meios de comunicação de massa.

**Palavras-chave:** Políticas educacionais, Gestão escolar, Neoliberalismo, Financiamento educacional.

## Abstract

This article analyzes the consequences of the Vilela Filho administration (2007-2010 and 2011-2014) for state public education in Alagoas (Brazil) in the context of the political, economic and social conjuncture resulting from the process of reformulation of the capitalist system in the midst of its structural crisis initiated in the last decades. In Alagoas public education, it specifically investigates the consequences of public policies of a neoliberal nature implemented in the quality of education, in the management and financing model implemented, in the training and valuation of education professionals, and in reflecting on the

1 Os temas tratados neste artigo fazem parte da Tese de Doutorado defendida pelo primeiro autor deste artigo, intitulada "O neoliberalismo na educação pública alagoana durante o governo Teotonio Vilela (2007- 2014)" no Programa de Pós-graduação em Educação do Centro de Educação da Universidade Federal Da Paraíba.

2 Doutor em Educação (UFPB). Mestre em Educação Brasileira, Especialista em Educação em Direitos Humanos, Licenciado em História (UFAL). Professor Adjunto I da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Presidente da Associação dos Docentes da UFAL. E-mail: jailtonsouzalira@gmail.com

3 Doutor em Filosofia e História da Educação (UNICAMP). Professor Associado III, da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Professor do Programa de Pós-graduação em Educação e do Mestrado Profissional em Gestão em Organizações Aprendentes, ambos da UFPB. Email: jorgefernandohermida@yahoo.com.br

effective working conditions of these professionals. From the methodological point of view, this is a qualitative, documentary and methodological research using the contributions of historical-dialectical materialism. The study concludes that the educational policies of the Vilela Filho government were against the policies approved by the Federal Government in this period. While the Federal Government expanded its sphere of state action with greater attention to social policies - with all the contradictions already indicated regarding macroeconomic policy - in Alagoas the neoliberal policies of the Vilela Filho government concretized a blatant attack on the rights of public servants, with the support of the hegemonic groups that controlled the significant majority of public and private apparatuses, among them the Legislative Assembly, the Judiciary, most municipal governments and the mass media.

**Keywords:** Educational policies, School management, Neoliberalism, Educational financing.

## Introdução

Este artigo objetiva analisar as consequências da gestão do governo Vilela Filho (2007-2010 e 2011-2014) para a educação pública estadual em Alagoas, no contexto de reformas que vinham sendo realizadas pelo Estado brasileiro e da conjuntura política, econômica e social resultante do processo de reformulação do sistema capitalista em meio à sua crise estrutural iniciada nas últimas décadas.

As reformas se inseriram na lógica da revolução social do modo de produção capitalista que vinha ocorrendo no mundo todo, e configuraram uma realidade infra e supraestrutural nova. A crise do sistema capitalista iniciada nos anos de 1970 operou mudanças significativas no processo de produção e organização do trabalho em todo o mundo. O modelo fordista<sup>4</sup> e taylorista<sup>5</sup> já não correspondiam às exigências impostas pelos novos padrões tecnológicos e organizacionais, sendo necessários procedimentos diferentes de formação e qualificação profissional. Nesse novo contexto, os trabalhadores precisavam atender à nova dinâmica do sistema produtivo, que exigia um perfil mais flexível e polivalente; para assim poder adequar-se às modificações estruturais acontecidas no capitalismo, em uma fase de escassez de empregos (DIÓGENES, 2013; FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003; GALVANIN, 2005; HERMIDA, 2008; SANTOMÉ, 2003; SILVA JÚNIOR, 2002).

As demandas da dinâmica do novo sistema produtivo motivaram a realização de reformas educacionais. No início dos anos de 1990, elas começaram a ser implantadas na América Latina com base nos encontros internacionais promovidos pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), com financiamento do Banco Mundial (BM). Encontros como a *Conferência Mundial sobre Educação para Todos* em Jomtien (UNESCO, 1990) e a *Conferência de Nova Delhi* (UNESCO, 1993) orientaram politicamente a linha que estas reformas deveriam seguir. Os países da América Latina foram reformando seus sistemas educacionais sob as orientações neoliberais, como um meio de se adequarem às imposições do sistema capitalista.

---

4 Expressão criada por Henry Ford (1863-1947) em 1914. Refere-se aos sistemas de produção em massa e gestão implantados nas linhas de montagem de automóveis com modelos padronizados e rígidos de funcionamento que modificaram radicalmente os modelos de produção capitalista.

5 Modelo de administração desenvolvido pelo engenheiro norte-americano Frederick Taylor (1856-1915), que propunha a aplicação de procedimentos científicos na administração das empresas com vistas a uma maior racionalização na utilização dos recursos.

Nesse sentido, Souza e Faria (2004, p. 567) mencionam as reformas educacionais conduzidas pelo governo militar do Chile (1980) e pelos governos da Argentina (1992), Bolívia (1994), Colômbia (1993) e do México (1991), todas caracterizadas por um forte processo de descentralização. Silva Júnior (2002, p. 78) atesta que no Brasil, o *Plano Decenal de Educação Para Todos (1993-2003)* “é a expressão brasileira do movimento planetário orquestrado pela Unesco, Bird/Banco Mundial e assumido como orientador das políticas públicas para a educação [...]” em sintonia com as reformas em andamento na região.

Mudanças significativas foram implantadas. Não se tratava apenas de idealizar um sistema educacional que tivesse a função de fornecer mão de obra qualificada ao sistema produtivo. Historicamente, o Estado vinha cumprindo esse objetivo, sempre adaptando a educação formal aos imperativos do mercado. O que estava em curso era a introdução *da lógica do mercado ao sistema educacional*, que passou a se pautar pelas diretrizes de gestão daquele, incorporando ao setor público os critérios da *produtividade*, da *eficiência* e da *racionalização de recursos*, independentemente de que tais sistemas permanecessem legalmente públicos e estatais.

Somente do ponto de vista das transformações estatais dirigidas pelo ideário neoliberal é possível compreender as mudanças educacionais a partir dos anos de 1990 amplamente executadas na América Latina e no Brasil, de ressignificação das relações e do mundo do trabalho. A reforma da educação, considerada área essencial ao sistema do capital, vinculava-se diretamente aos objetivos de acumulação ilimitada deste sistema, à subordinação do Estado aos seus desígnios e à eliminação dos mais elementares direitos sociais.

Foi nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) que se concretizou um processo reformista na educação nacional, no qual foi aprovada uma nova lei determinando as diretrizes e bases da educação nacional - LDBEN, lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996 – (BRASIL, 1996a), além de um conjunto de leis, decretos, medidas provisórias, parâmetros curriculares e planos educacionais que procuraram regulamentar a nova lei educacional. A esse conjunto de documentos e de medidas jurídicas deu-se o nome de “legislação complementar à LDBEN”. A mais importante de todas as legislações complementares da época foi a lei 10.172, de 09 de janeiro de 2001 (BRASIL, 2001), que aprovou um novo Plano Nacional de Educação (PNE) para a educação nacional.

Assim que Luiz Inácio Lula da Silva tomou posse na Presidência da República em 1º de janeiro de 2003, seu governo decidiu dar continuidade a muitas políticas de seu antecessor que, surpreendentemente, eram sistematicamente criticadas quando o Partido dos Trabalhadores (PT) se colocava na oposição no Congresso Nacional. Do ponto de vista pragmático, o governo Lula manteve os alicerces das políticas macroeconômicas implantadas por FHC (Fernando Henrique Cardoso), baseadas no tripé metas inflacionárias/câmbio flutuante/ajuste fiscal. Essa opção ideológica fez com que o governo Lula da Silva aprovasse programas (a exemplo do Bolsa Família) e realizasse mudanças no sistema capitalista para atenuar as desigualdades sociais, sem questionar objetivamente as bases de acumulação de riquezas e de exploração da classe trabalhadora.

No terreno econômico, o Brasil estava em completa integração com as mudanças geradas pela globalização econômica, subordinando sua política externa e interna aos imperativos do capital em sua etapa especulativa, com novos arranjos

produtivos e tecnológicos que eliminaram milhões de postos de trabalho, limitando a capacidade de intervenção estatal e comprometendo grande parte dos recursos públicos com o contingenciamento imposto pelo ajuste fiscal determinado pelos organismos internacionais de financiamento e pelas “forças de mercado”.

Não obstante, precisamente no início do governo Vilela Filho em 2007, o governo Lula da Silva ensaiava os primeiros movimentos de recuperação econômica, a despeito de estar às voltas com outra etapa da crise de acumulação do capital.

Isso se refletiu no ambiente político. O governo Lula da Silva (2007-2010), cada vez mais popular, consolidou políticas de distribuição de renda e de concessão de créditos que impulsionaram as economias subnacionais com base na expansão do consumo, apoiado na valorização das *commodities* e na estabilização monetária, oportunidades que foram parcialmente aproveitadas pela gestão estadual, mas que não modificaram a orientação básica do grupo dirigente em Alagoas. Esse grupo, sob a lógica neoliberal, negligenciava as áreas sociais, mantinha os privilégios concedidos aos segmentos privados em detrimento do setor público, especialmente o setor sucroalcooleiro, e prosseguia com um modelo fiscal restritivo aos direitos trabalhistas do funcionalismo público.

Estava formado então um quadro ideológico local distinto do que acontecia no país: enquanto o Governo Federal expandia sua esfera de atuação estatal com maior atenção às políticas sociais – com todas as contradições já indicadas no que se refere à política macroeconômica –, em Alagoas o governo Vilela Filho (2007-2010) iniciava o mandato com um contundente ataque aos direitos dos servidores públicos com a sustentação dos grupos hegemônicos que controlavam a significativa maioria dos aparelhos públicos e privados, dentre estes a Assembleia Legislativa, o Poder Judiciário, a maioria das prefeituras municipais e os meios de comunicação de massa.

As considerações supracitadas nos conduziram à explicitação da questão norteadora deste artigo: *quais foram as consequências que as políticas públicas de natureza neoliberal implementadas pelo governo Vilela Filho trouxeram para a qualidade do ensino, os modelos de gestão, de financiamento e na formação e valorização dos profissionais da educação?*

Acredita-se que investigar especificamente as consequências das políticas públicas de natureza neoliberal implementadas ajudará a entender por que Alagoas continua mantendo, em pleno século XXI, históricas mazelas educacionais, além de refletir sobre as efetivas condições de trabalho dos profissionais da educação do estado.

Do ponto de vista metodológico, trata-se de uma pesquisa qualitativa e documental, que utiliza as contribuições do materialismo histórico e dialético. A pesquisa incluiu um levantamento bibliográfico de teses, livros, artigos, *sites* e outros meios de informação cujos temas estavam vinculados ao objeto de estudo (políticas educacionais do governo Vilela Filho; revolução social do modo de produção capitalista; neoliberalismo; reforma educacional). Na pesquisa documental, foram analisadas as principais fontes que regulamentam a proposta educacional do governo Vilela Filho (2007-2010 e 2011-2014): leis, decretos e planos educacionais estaduais.

O artigo foi organizado da seguinte maneira. Além da introdução e das considerações finais, o texto foi estruturado em três partes. Na primeira, intitulada “A educação alagoana no governo Vilela Filho”, se descrevem as ações educativas no âmbito educacional, logo que se configurou o retorno dos grupos políticos oligárquicos alagoanos ao comando do Estado.

Na parte seguinte, denominada “Os conflitos com o magistério e a questão do financiamento”, num primeiro momento trata como as mudanças estruturais trazidas pela globalização e os avanços tecnológicos transformaram essencialmente o emprego, o mercado de trabalho e a profissão docente. No segundo momento, o item trata como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, lei nº. 9.424, de 24 de dezembro de 1996 – (BRASIL, 1996b) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006 – (BRASIL, 2006) foram as ferramentas encontradas pelos governos para dar conta dos desafios da Educação Básica. Para alguns estados mais pobres do país, os efeitos foram mais positivos, principalmente para o Ensino Fundamental. No entanto, em Alagoas o governo estadual paulatinamente deixou de assumir suas responsabilidades legais e sobrecarregou os municípios, precarizou o ensino e desvalorizou seus profissionais.

Na terceira parte, A educação no estado de Alagoas e seus indicadores educacionais, são apresentados dados da realidade educacional alagoana.

### A educação alagoana no governo Vilela Filho

Eleito governador em 2006, Vilela Filho cumpria o terceiro mandato de senador pelo PSDB<sup>6</sup> no Congresso Nacional. Apesar do apoio de partidos de centro esquerda durante a campanha eleitoral<sup>7</sup>, representou o retorno dos grupos políticos oligárquicos alagoanos ao comando do Estado. Inúmeras questões políticas, ideológicas e financeiras poderiam ser discutidas em relação à sua gestão; contudo, será analisada especificamente sua ação administrativa no âmbito educacional.

Nesse sentido, se pode afirmar que todos os secretários<sup>8</sup> pautaram sua passagem pela educação estadual alinhados às diretrizes gerais das duas gestões de Vilela Filho, submetidos aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e, conseqüentemente, aos contingenciamentos orçamentários derivados. Não ocorreram iniciativas de maior vulto, salvo algumas medidas controversas, como a mudança da matriz curricular das unidades da rede (2010)<sup>9</sup>, as reformas das escolas estaduais (2011), a mudança na composição do Conselho Estadual de Educação (2012) e outras midiáticas, a exemplo do Pacto pela Educação (2008)<sup>10</sup>.

6 Partido da Social Democracia Brasileira.

7 Partido Socialista Brasileiro (PSB) e Partido Democrático Trabalhista (PDT).

8 A relação de secretários de educação que passou pelo governo Vilela Filho é extensa. Foram sete, a média de quase um secretário por ano de gestão. Pela ordem: Fábio Luiz A. L. de Farias (02.01.07 à 06.03.08), Marcia Valéria L. Santana (07.03.08 à 07.05.09), Rogério Auto Teófilo (07.05.09 à 06.06.2011), Adriano Soares (07/06/2011 à 15/07/2013), Josicleide Moura (15/08/2013 à 30/05/2014), Laudirege Fernandes Lima (30/06/2014 à 14/07/2014, efêmeros 15 dias) e Stella Lima de Albuquerque (14/07/2014 à 01/01/2015). Fonte: <http://www.educacao.al.gov.br/institucional/galeria-de-ex-secretarios>. Acessado em 31 de maio de 2015.

9 O artigo 4º da Portaria administrativa 088/2010, no qual o Secretário de Educação resolveu estabelecer para as unidades escolares da rede pública estadual de ensino “o sábado como dia letivo, o módulo-aula/tempo letivo de 60 (sessenta) minutos para o diurno e módulo-aula/tempo letivo de 50 (cinquenta) minutos para o noturno” foi o ponto mais polêmico. A Portaria definiu também as principais regras para a organização do calendário escolar e para a elaboração e cumprimento da jornada de trabalho. A portaria determinou ainda o início do ano letivo, orientações para a realização da semana pedagógica, reposição das disciplinas pendentes do ano anterior, organização do horário dos professores e os procedimentos para a tramitação administrativa do calendário escolar encaminhado por cada unidade de ensino (LIRA, 2012; 2013).

10 Um termo de compromisso pela qualidade da educação pública celebrado entre o governo de Alagoas e o Sinteal, popularmente divulgado como Pacto pela Educação. Participaram do acordo outras entidades como a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), o Conselho Estadual de Educação, a Associação dos Municípios Alagoanos (AMA), a Assembleia Legislativa do Estado, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

Em relação às reformas, entre 2011 e 2012 a Secretaria de Educação executou uma série de reformas físicas em 340 escolas da rede com dispensa de licitação, justificando que estas obras precisavam ser executadas em caráter emergencial por conta da gravidade da questão, com diversas escolas com risco de desabamento ou comprometidas estruturalmente para reinício do ano letivo. Estas reformas foram logo questionadas pelo Ministério Público Estadual (MPE) quanto ao não atendimento dos procedimentos mínimos exigidos pela legislação em vigor.

Um dos assuntos em que a gestão Vilela Filho mais demonstrou sua disposição política foi no tocante ao *estímulo e consolidação de várias parcerias com entidades privadas de direito público* – com o consequente repasse de recursos públicos –, *terceirizando* ações governamentais e fortalecendo setores privados em prejuízo do fortalecimento das funções sociais do próprio Estado.

As parcerias público-privadas são um dos mecanismos encontrados pelos governos social-liberais para transferência e *desresponsabilização* do setor público com as políticas sociais, diminuindo a escala de atribuições estatais e pretensamente fortalecendo a sociedade civil – por meio de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP's), Organizações Não Governamentais (ONG's) e trabalho voluntário –, que seriam corresponsáveis pela execução das políticas públicas (ARELARO, 2007, PIERRO, 2001).

A influência da ideologia neoliberal e do Terceiro Setor são os responsáveis pelo avanço desse tipo de reconfiguração entre o público e o privado. Ambas identificam no Estado a origem da crise do sistema capitalista, em virtude do excesso de gastos, que segundo esse pensamento, provoca gigantescos déficits fiscais e tributa excessivamente a população com o objetivo de fazer frente ao crescimento das responsabilidades do Estado. Conclui-se, conforme essas consequências, que o aparato estatal é perdulário, ineficiente e inibidor da iniciativa privada e da atividade econômica, sendo imperiosa, portanto, a diminuição da sua capacidade de intervenção na vida econômica e social.

Contudo, se o diagnóstico dos danos causados à sociedade pela crescente gama de responsabilidades assumidas pelos Estados parece ser um ponto de consenso entre neoliberais e social-liberais, as providências que precisam ser adotadas para resolução dos efeitos desse “excesso de atribuições”, são, em certo sentido, bastante diferentes.

Na prática, governos neoliberais e social-liberais adotaram estratégias distintas de minimização da esfera estatal no tocante aos serviços sociais. Enquanto para os neoliberais, o Estado deve se restringir ao mínimo nas questões sociais e preocupar-se em simplesmente garantir o funcionamento livre das regras do mercado, os social-liberais defendem a *refundação* do Estado, passando grande parte das suas atribuições ao setor privado (no todo ou mediante o estabelecimento de parcerias). No fundo trata-se, por caminhos diferentes, de limitar e diminuir o alcance da intervenção e regulação estatal paralelamente à retirada dos direitos sociais conquistados. Nesse movimento, o setor privado é cada vez mais prestigiado e apresentado como o modelo padrão de eficiência que deverá nortear as ações do setor público (ARELARO, 2007; CARDOSO, 2009; PERONI; OLIVEIRA; FERNANDES, 2009).

Com essa alteração de papéis, o setor público é continuamente descapitalizado, desestruturado em benefício do privado; os grupos dominantes se utilizam dessa

---

(PNUD), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/AL), o Ministério Público Federal e Estadual, Universidades públicas e privadas, conselhos de controle social, entidades da sociedade civil, dentre outras.

desestruturação dos serviços oferecidos pelo Estado para desqualificar ainda mais tais serviços, como se a dita “ineficiência” não fosse resultado da transferência de receitas *públicas* para os segmentos “não-estatais” para assim dispor de recursos necessários para sustentar a “eficiência” tão alardeada pelo setor privado. Carente de recursos, o setor público acaba piorando a qualidade dos serviços que são oferecidos à população, cada vez mais revoltada com o não-atendimento dos seus direitos. Esta mesma população vai aumentar o coro dos que defendem a privatização da esfera pública e sua transferência ao setor privado, *sinônimo de eficiência* (CARDOSO, 2008; BRESSER PEREIRA, 1998).

Com efeito, muitas das políticas educacionais em Alagoas foram implementadas mediante o desenvolvimento do *Programa Geração Saber*, um Projeto de Cooperação Técnica estabelecido entre o Ministério da Educação (MEC), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Secretaria da Educação de Alagoas (SEE/AL).<sup>11</sup>

O objetivo oficial do *Programa Geração Saber* era mudar a realidade educacional de Alagoas, melhorar a qualidade da aprendizagem dos alunos da Educação Básica da rede pública e reverter os indicadores educacionais do estado. Iniciado em 2008, visava qualificar o desempenho dos funcionários da SEE e de todo o sistema educacional por meio de um grande programa de ações para cumprir as metas do Pacto pela Educação.

Existem muitas outras parcerias firmadas pela gestão Vilela Filho com entidades públicas e entidades privadas tidas como de interesses social. Destaca-se dentre estes programas e projetos (indicadas pela denominação oficial): Escola Aberta, Curso Técnico de Formação para os Funcionários da Educação (PROFUNCIONÁRIO), Projeto Vale Sonhar, Programa Segundo Tempo, Programa Mais Educação, PROJOVEM, Programa AABB (Associação Atlética Banco do Brasil), Programa ALFASOL (Associação Alfabetização Solidária), Plano de Ações Articuladas (PAR), Programa Alfabetizar é Preciso e o Projeto Ficha de Comunicação de Aluno Infrequente (Ficai).

Também foram verificadas diversas parcerias com instituições do sistema “S” e organizações como a Fundação Roberto Marinho, Instituto Unibanco, Caixa Econômica Federal que eram parceiros em projetos como o *Projeto de Incentivo à Leitura*, *Projeto de Ação Cultural e Saúde*, *Projeto de Melhoria da Qualidade de Vida dos Servidores da SEE*, etc., que comprovam a abertura e o incentivo do Estado para as iniciativas das parcerias e entrega das funções estatais ao segmento privado (SILVA; CÊA, 2013).

No mesmo sentido de fortalecimento do setor privado em detrimento do setor público, o governo apresentou à Assembleia Legislativa em 2009 um projeto de lei que criava o *Programa de Organizações Sociais* com o objetivo de transferir para entidades denominadas de Organizações Sociais (OS) atividades e serviços de interesse público nas áreas de educação, saúde, sistema penitenciário, segurança, dentre outras. As OS são entidades de direito privado, oficialmente sem fins lucrativos,

11 Parte das informações sobre o Projeto Geração Saber e suas implicações na política educacional em Alagoas foi obtida a partir do Projeto de pesquisa com estudantes de graduação da Universidade Federal de Alagoas (UFAL) intitulado “Parcerias entre a Secretaria de Estado da Educação e do Esporte de Alagoas: identificando relações entre o público e o privado”; por sua vez, é parte da pesquisa “Fundamentos e práticas da política educacional para a educação básica nos anos 2000: a questão das parcerias”. A pesquisa foi coordenada pelas professoras Sandra Regina Paz da Silva e Georgina Sobreira dos Santos Cêa, do Centro de Educação (UFAL) e foi realizada para o PIBIC 2011/2013.

que mediante um contrato de gestão celebrado com o poder público, passariam a absorver a gestão e execução de atividades e serviços de *interesse público*, utilizando recursos, equipamentos, instalações e pessoal do setor público.

Na proposta, o governo transferiria receita pública para que essas atividades, utilizando a estrutura governamental, executassem as funções típicas de Estado. Na prática, significava que a administração se eximia de executar suas atribuições institucionais, terceirizando-as ao setor privado, com o argumento de que assim os entraves burocráticos que impedem as ações estatais seriam eliminados, permitindo maior eficácia e eficiência do serviço oferecido à sociedade.

Outro item fundamental para o entendimento das consequências da gestão Vilela Filho na educação é o exame do tratamento concedido por ele aos trabalhadores da educação, elemento chave para verificar como se deu a relação sociedade política/sociedade civil no período, tema abordado na próxima seção, junto com a questão do financiamento.

### **Os conflitos com o magistério e a questão do financiamento**

Com as mudanças estruturais trazidas pela globalização e os avanços tecnológicos, que transformaram essencialmente o emprego, o mercado de trabalho e as profissões, o estatuto da condição docente foi igualmente impactado. Concomitantemente, o avanço da ideologia neoliberal também acarretou alterações no padrão civilizatório, impondo as concepções de mercado inerentes para todos os espaços de atuação social.

O estatuto do magistério não ficou imune a essa reordenação orientada pela lógica do mercado. Os professores se viram na contingência de buscar saídas para se proteger das graduais, porém crescentes mudanças que perpassaram o tecido social, defendendo seu *status* simbólico e seu papel profissional no mundo contemporâneo. Há um vasto debate sobre a carreira docente, entendida por alguns como profissão (NÓVOA, 1991), semiprofissão (ENGUIA, 1991) ou uma carreira em processo de proletarização (FERREIRA JR.; BITTAR, 2006; HYPOLITO, 1997; OLIVEIRA, 2004; VIANNA, 1999).<sup>12</sup>

Conforme o Plano Estadual de Educação 2006-2015 (PEE1, lei 6.757, de 2006)<sup>13</sup> constatava no seu diagnóstico educacional em Alagoas, os professores estavam desmotivados, sem condições adequadas de trabalho, sofrendo com a baixa remuneração, sobrecarga de trabalho e adoecendo (ALAGOAS, 2006a). Na meta sobre *Formação e Valorização*, curiosamente, o destaque principal é dado à questão da formação e qualificação profissional, no qual são dedicadas 13 dos 24 objetivos e metas, secundadas pela política de acompanhamento da saúde dos trabalhadores. Assim como estas, as demais metas não foram cumpridas em sua gestão.

As metas sobre as condições de trabalho também foram ignoradas no decorrer do governo. Algumas dessas metas representam bandeiras históricas do movimento sindical, a exemplo da meta 12.3.20 que definia a redução de 50% de trabalho em sala de aula para os professores a partir de vinte anos de trabalho docente. Esta reivindicação da categoria desde 1999 ficou sempre dependendo da realização de concurso público para ser efetivada. Ocorreram dois concursos no espaço de tempo

12 Dentre a gama de autores que lidam com essa temática, sugere-se também consultar os trabalhos de Contreras (2002), Giroux (1997) e Tardif (2002).

13 O Plano Estadual de Educação (2006-2015) foi adjetivado de PEE1, com o objetivo de facilitar a fluidez da leitura.

da reivindicação (2000 e 2004) até que constasse no PEE1, que deveria vigorar em até dois anos a partir da homologação da lei em agosto de 2006. Concretamente, este tema não foi resolvido nem mediante apresentação como item de pauta sindical nem através de lei expressamente definida.

As metas de realização de concurso público “sempre que se fizer necessário” (12.3.22), cumprimento da data-base para “correção e aumento de subsídios” (12.3.21) e o atendimento dos trabalhadores da educação com “vale-alimentação, vale transporte e plano de saúde” (12.3.24), salvo parcialmente o último,<sup>14</sup> foram igualmente ignorados. O Plano Estadual de Educação (PEE2)<sup>15</sup> destaca como problemas centrais: 1) condições inadequadas de trabalho; 2) jornada exaustiva; 3) infraestrutura inadequada dos espaços escolares, sobretudo em áreas específicas, que dificultam a educação indígena, no campo e em comunidades quilombolas; 4) baixa remuneração e ausência de isonomia salarial; 5) falta de políticas de formação das(os) profissionais; 6) carência de profissionais; 7) falta de segurança nas escolas; 8) contratação temporária.

O endurecimento da política salarial demonstrado no início da gestão Vilela Filho foi a tônica de todo o primeiro mandato, prevalecendo também inalterável na segunda gestão. Nesse primeiro mandato, por exemplo, o acordo da isonomia durou de 2007 a 2008; contudo, a reposição inflacionária dos salários foi descumprida em 2009, com um pequeno percentual aplicado em 2010, último ano da primeira gestão tucana.

Contudo, os meios usados pelo governo para desvalorização profissional do magistério não se resumem ao aspecto salarial. O não-cumprimento do Plano de Cargos e Carreiras, as condições de trabalho precarizadas, a suspensão dos concursos públicos (sobrecarregando os profissionais e retirando ainda mais a credibilidade e eficiência da escola pública) bem como a não ampliação das vagas e falta de investimento na equiparação das escolas, etc., indicam alguns outros elementos a respeito do caráter ideológico da gestão Vilela Filho, desmantelando o serviço público e aniquilando as carreiras voltadas aos direitos sociais.

No que diz respeito ao financiamento, ele é condição fundamental para viabilizar as políticas educacionais em todo o país, caso esta questão não seja devidamente encaminhada pelo poder público, termina por comprometer o funcionamento do sistema como um todo (CARVALHO, 2012; EDNIR; BASSI, 2009; LIRA, 2001; 2014; MELCHIOR, 1997; MONLEVADE; FERREIRA, 1997; PEREIRA, 2007, 2012; PINTO, 2002, 2007, 2010).

A “Constituição cidadã” de 1988, à proporção em que institucionalizou as reivindicações sociais clamadas pela população nas esferas da educação, da saúde e da seguridade social, previu mecanismos de estímulo à colaboração entre os estados e municípios no atendimento desses direitos, definindo a origem das receitas que deveriam ser alocadas para o cumprimento das finalidades e da garantia dos direitos, quer sejam públicos ou subjetivos estabelecidos em seu texto.

No entanto, as mudanças políticas e econômicas que afetaram o Brasil logo após a sua promulgação dificultaram muitas das suas determinações legais, que ao sabor das variações conjunturais foram sendo igualmente modificadas em sentido contrário ao que foi aprovado pelos legisladores à época dos trabalhos da Constituinte.

14 O Plano de Saúde estadual – Instituto de Assistência dos Servidores do Estado de Alagoas (Ipaseal Saúde) – começou a dar sinais de descapitalização já em 2006, determinado pela insuficiente arrecadação oriunda dos descontos dos vencimentos dos servidores públicos em vista dos serviços oferecidos.

15 Doravante PEE2, também com o propósito de dar fluidez ao texto.

A construção do FUNDEF e do FUNDEB foram as ferramentas encontradas pelos governos para dar conta dos desafios da Educação Básica, que como discutido, apresentou avanços e limites ao financiamento adequando aos sistemas dos entes federativos, já que ainda não é possível se falar de um sistema único, a despeito dos esforços legais despendidos para sua concretização. Para os estados mais pobres do país, os efeitos foram mais positivos porque permitiram uma redistribuição mais equitativa das receitas mediante a comprovação e aumento das matrículas, principalmente do Ensino Fundamental nos anos de 1990.

Contudo, Alagoas experimentou o processo de *prefeiturização* comentado por Sandra Lira (2001; 2014), onde o governo estadual paulatinamente foi deixando de assumir suas responsabilidades legais e sobrecarregando os municípios, que em consequência, criaram redes de ensino igualmente precarizadas, com a desvalorização dos seus profissionais, baixo nível da qualidade da educação ofertada e péssimas condições pedagógicas e estruturais, mesmo com o aumento quantitativo das receitas provenientes do aumento das matrículas do Ensino Fundamental. O problema é que estas receitas, divididas entre os municípios, estavam e continuam muito abaixo das ideais para o enfrentamento da questão (ALMEIDA, 2010).

Entre os anos de 1998 e 2004, a distorção de matrículas entre as redes estaduais e as municipais continuou. O Estado reduziu sua participação de 26,79% para 26,06% nas matrículas do Ensino Fundamental, um decréscimo de 0,73% continuando a transferir receitas para os Municípios. Em 2003, o Governo transferiu para o FUNDEF R\$ 228.600.000,00 (duzentos e vinte e oito milhões e seiscentos mil reais), tendo recebido de volta o montante de R\$ 98.640.000,00 (noventa e oito milhões e seiscentos e quarenta mil reais), conforme as informações do PEE1.

Na área de competência exclusiva da rede estadual, as matrículas do Ensino Médio saltaram de 14.738 em 1997, para 89.466 em 2003, um crescimento de 507,04%, resultando na queda do custo-aluno de 1.160,00 (mil, cento e sessenta reais) em 1998 para R\$ 809,44 (oitocentos e nove reais e quarenta e quatro centavos) em 2006, resultado da falta de planejamento do sistema em relação às matrículas em seu conjunto.

O financiamento da educação básica sofreu significativa alteração a partir da implantação do FUNDEB em 2007, coincidentemente o primeiro ano da gestão Vilela Filho em Alagoas. Mendes (2012, p. 134) apurou que entre 2007 e 2010 – primeiro mandato do PSDB – o Estado recebeu um incremento da ordem de 194,27% de recursos provenientes de complementação da União para a Educação Básica (conforme dispõe a legislação em relação aos estados que não atingissem o valor do custo-aluno mínimo estabelecido nacionalmente). Foram exatos R\$ 83.670.946 (oitenta e três milhões, seiscentos e setenta mil, novecentos e quarenta e seis reais) em 2007, R\$ 88.554.064 (oitenta e oito milhões, quinhentos e cinquenta e quatro mil, sessenta e quatro reais) em 2008, R\$ 142.881.104 (cento e quarenta e dois milhões, oitocentos e oitenta e um mil, cento e quatro reais) em 2009 e R\$ 162.544.393 (cento e sessenta e dois milhões, quinhentos e quarenta e quatro mil, trezentos e noventa e três reais) em 2010, praticamente o dobro do valor repassado no primeiro ano de vigência do Fundo.

Milton Almeida (2014) informa que mesmo com um maior aporte de recursos para o sistema estadual, as matrículas da rede caíram significativamente entre os anos de 2006 a 2013 – de 303.481 alunos para 210.516 –, representando uma perda

de recursos do (FUNDEB) para os Municípios de 73,11% do total de R\$ 1,95 bilhões de reais a serem investidos em Educação Básica.

Conforme os dados preliminares do PEE/2015, o total de matrículas da rede estadual caiu de 303.481 para 205.930, uma perda de 97.551 alunos (queda de 47,37%). Entretanto, quando se comparam esses dados com o total de matrículas das redes municipais, estes tiveram suas matrículas reduzidas de 666.504 para 565.055 (queda de 17,95%).

Observa-se que o crescimento das matrículas foi significativo apenas na época de implantação do FUNDEF (122,5% em 1998, alcançando 129,5% em 2001 e 130,7% em 2002). Entre 1998 e 2008, como o governo estadual não equilibrou a distorção de matrículas entre as redes estadual e municipal ocorrendo uma redução de 5,79% (de 26,79% para 21%) a situação foi se agravando “continuando com o pior desequilíbrio do país, o que implicou maior transferência de recursos para os municípios, mesmo com a transformação do FUNDEF em FUNDEB a partir de 2007” (ALAGOAS, 2015, p. 95).

Portanto, nesse quesito, nada foi feito pelas gestões estaduais entre os anos de 2006 e 2014, havendo uma deterioração do quadro diagnosticado pelo PEE1. A tabela abaixo detalha esse problema:

**Tabela 1:** Relação entre as matrículas captadoras de recursos no FUNDEB das redes estadual e municipais – Alagoas 2007-2014

ANO	TOTAL	REDE ESTADUAL	%	REDE MUNICIPAL	%
2006	969.985	303.481	31,29%	666.504	68,71%
2007	913.357	275.750	30,19%	637.587	69,81%
2008	889.455	257.342	28,93%	632.113	71,07%
2009	892.157	263.222	29,50%	628.935	70,50%
2010	846.460	240.304	28,39%	606.156	71,61%
2011	842.851	251.100	29,79%	591.751	70,21%
2012	808.882	228.097	28,20%	580.785	71,80%
2013	782.995	210.516	26,89%	572.439	73,11%
2014	770.985	205.930	26,71%	565.055	73,29%

Fonte: ALAGOAS, 2015, p. 96.

Com base nesses indicadores, parece provável supor que a desobrigação do Estado com a oferta das vagas em sua rede educacional seguiu a tendência observada nas décadas anteriores, de transferência forçada para os municípios da oferta das matrículas, principalmente do Ensino Fundamental, provocando consequências importantes tanto em termos de financiamento quanto na criação de um sistema articulado de educação que tivesse o Estado como polo articulador, coordenador e aglutinador.

Pelos mecanismos do FUNDEF e do FUNDEB, o governo estadual foi se desincumbindo da responsabilidade com o Ensino Fundamental a pretexto de assumir as matrículas do Ensino Médio; na prática, não foi assumido pela gestão Vilela Filho nenhum desses níveis de ensino de modo satisfatório, assim como suas modalidades específicas, sobrecarregando os municípios com a maior quantidade de anos de escolarização, implicando na não ampliação da Educação Infantil e da perda significativa da qualidade do Ensino Fundamental, este último fator causado pela falta de investimentos na estrutura física, em equipamentos e na formação e valorização dos profissionais da educação.

A perda de matrículas da rede estadual dificulta ainda mais o financiamento do seu sistema, destacadamente a folha salarial dos profissionais. Para Sandra Lira (2014) a política de suspensão dos concursos públicos por parte da gestão Vilela Filho (pelos sete anos consecutivos) e o congelamento salarial tem produzido um desequilíbrio perigoso, pois tal política tem aumentado vertiginosamente o número de aposentados. No entanto, o número de profissionais ativos que contribuem com o fundo previdenciário não tem aumentado na mesma proporção, descapitalizando gradualmente o Tesouro Estadual.

Os dados que comprovam a grave situação da previdência pública em Alagoas são consistentes. Nota técnica emitida pelo Conselho de Controle Social do FUNDEB anos depois (ALAGOAS, 2012) demonstra que em dezembro de 2007 o valor total da folha de pagamento para os professores ativos era de R\$ 10.803.048,36 (dez milhões, oitocentos e três mil, quarenta e oito reais e trinta e seis centavos), saltando para R\$ 18.316.968,40 (dezoito milhões, trezentos e dezesseis mil, novecentos sessenta e oito reais e quarenta centavos) em dezembro de 2012 para um quantitativo de 7.779 professores, um crescimento porcentual da folha de 69,55%.

No entanto, enquanto o valor total da folha de pagamento dos aposentados era de 8.015.034,37 (oito milhões, quinze mil, trinta e quatro reais e trinta e sete centavos) em dezembro de 2007, a mesma subiu para R\$ 20.408.326,23 (vinte milhões, quatrocentos e oito mil, trezentos vinte e seis reais e vinte e três centavos) para o quantitativo de 9.957 professores em dezembro de 2012, representando um crescimento de 154,63%. Entre 2007 e 2012, portanto, o governo Vilela Filho não resolveu este problema, antes fez com que ele se tornasse uma questão ainda mais delicada, questão percebida por Sandra Lira (2014).

### **A educação no estado de Alagoas e seus indicadores educacionais**

Os dados sobre a realidade educacional em Alagoas são impressionantes, comparados aos indicadores nacionais ou até mesmo de algumas regiões do país, notadamente a Sul e a Sudeste. Eles demonstram o fracasso das políticas educacionais implantadas ao longo das últimas gerações, principalmente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 até a atualidade. Mais do que não ter avançado na mesma proporção de parte dos estados brasileiros, o estado alagoano revela indicadores históricos que apontam a exclusão social em que continua um grande contingente populacional, que teve negadas suas condições de acesso ao mundo letrado e a melhores oportunidades de trabalho, portanto, de vida digna.

A análise das políticas educacionais nos permite constatar que como a maioria dos indicadores educacionais não evoluiu, as metas e estratégias dos programas de governo ao longo dos anos (assim como dos Planos de Educação) propõem resolver os mesmos problemas de outras políticas anteriores, dado que a situação continua praticamente inalterável. Isso aconteceu com o analfabetismo: segundo dados da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD), divulgados no mês de setembro de 2016, o Estado de Alagoas é o líder do ranking de analfabetismo no país. De acordo com o levantamento, 21,8% dos habitantes de 15 anos ou mais não sabem ler nem escrever no estado. A taxa é a mesma registrada pela PNAD em 2011. Em que pese a questão do alto índice de analfabetismo em Alagoas ser o indicador que mais chama a atenção da opinião pública brasileira, outros aspectos não enfrentados

pelo poder público são de igual modo reveladores do descaso das autoridades governamentais com a educação.

O PEE1 foi instituído como um plano de Estado, que propunha articular as políticas educacionais de forma global, envolvendo principalmente os entes municipais e a sociedade civil organizada. O plano assumiu como referências centrais de suas ações, conforme o disposto no artigo 2014 da CF/1988, a erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar, a melhoria da educação ofertada, a formação para o trabalho e a promoção humanística, científica e tecnológica do estado (ALAGOAS, 2006a).

Outra fonte de consulta importante foi o diagnóstico educacional exibido na versão preliminar do PEE2 encaminhado à Assembleia Legislativa pelo Poder Executivo em 2015 e sancionado em 22 de janeiro de 2016 - Lei nº 7.795 - (ALAGOAS, 2016). O plano em seu conjunto foi resultado do levantamento e atualização dos dados educacionais de uma comissão composta por técnicos da Secretaria de Educação e integrantes do Fórum Estadual Permanente de Educação do Estado de Alagoas (FEPEAL)<sup>16</sup>.

A versão preliminar do PEE2 está dividida em três capítulos: 1) Análise situacional do Estado, no qual é apresentado diagnóstico da realidade educacional de Alagoas no período de 2009 a 2013; 2) Metas e Estratégias em Alagoas articuladas ao Plano Nacional de Educação; e 3) Acompanhamento/Monitoramento e Avaliação do Plano Estadual de Alagoas (ALAGOAS, 2015).

O PEE2 aponta que em 2010 Alagoas contava com uma população de 328.887 crianças (0 a 5 anos): 215.628 (0 a 3) e 113.259 (4 e 5) anos, alertando para o decréscimo dessa população nos últimos 10 anos, estimando que aproximadamente 171 mil crianças estavam fora da pré-escola em 2015 (MEC/INEP apud ALAGOAS, 2015, p. 19.)

Já no Ensino Fundamental, visto que a meta de universalização foi praticamente alcançada durante a década de 1990, foi preciso verificar os dados levando em consideração alguns indicadores de qualidade geral e específicos (taxa de atendimento, frequência escolar, aprovação, reprovação, distorção idade-série, IDEB), sempre com base nos dados do PEE1 e 2. Nesse nível de ensino, caberia ao Estado uma ação mais direta na articulação e apoio aos Municípios à luz do esforço colaborativo previsto na LDBEN de 1996, sem que isso implicasse em uma renúncia da sua obrigação legal também no âmbito do atendimento, o que lamentavelmente, com base nos resultados levantados, também se constata nova omissão significativa do Governo Estadual.

Isto posto, é importante frisar que o Ensino Fundamental foi o nível que mereceu a maior quantidade de objetivos e metas do PEE1 em contraste com o PEE2; no primeiro, foram 41 objetivos contra apenas 27 estratégias do segundo, a maior parte focada no aspecto qualitativo mencionado. No caso do primeiro Plano, constatou-se que *não*

---

16 O FEPEAL foi instituído pelo Decreto nº 18.848, de 25 de março de 2012. O Fórum congrega segmentos da sociedade civil e do poder público e é a entidade responsável pelo acompanhamento do cumprimento das metas e estratégias do PEE. O PNE definiu a criação de entidades similares em todo o País. Compõem o Fórum, em Alagoas, representantes da Secretaria do Estado da Educação e do Esporte (SEE), Conselho Estadual de Educação (CEE), Associação dos Docentes da Universidade Federal de Alagoas (ADUFAL), Assembleia Legislativa (Comissão de Educação), Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), Conselho Estadual de Alimentação Escolar (CEAE), Universidade Federal de Alagoas (UFAL), Sindicato dos Trabalhadores da Educação de Alagoas (SINTEAL) Instituto Federal de Alagoas (IFAL), Central Única dos Trabalhadores em Alagoas (CUT), Campanha Nacional pelo Direito a Educação em Alagoas, dentre outras.

*foram atingidas* a maioria de suas metas, que para fins expositivos agrupamos em: correção de fluxo (2.3.4); ampliação da jornada (2.3.6); infraestrutura (2.3.7, 2.3.8, 2.3.9, 2.3.1, 2.3.12, 2.3.13, 2.3.31, 2.3.35, 2.3.36); formação (2.3.16, 2.3.37); curriculares e didático-pedagógicas (2.3.18, 2.3.19, 2.3.20, 2.3.22, 2.3.23, 2.3.38, 2.3.40); colaboração entre os sistemas de ensino (2.3.25, 2.3.26, 2.3.27, 2.3.30, 2.3.33) e democratização mediante o estímulo à criação de grêmios estudantis (2.3.32).

A meta 2.3.7 do PEE1 (ALAGOAS, 2006a) que apontava a necessidade da elaboração colaborativa de padrões mínimos de infraestrutura para funcionamento das escolas das redes públicas “respeitando as normas dos Conselhos Estadual e Municipais de Educação” (p.27), foi parcialmente cumprida em razão das reformas realizadas nos últimos anos nas escolas estaduais e municipais, embora as normas dos Conselhos não tenham sido devidamente atendidas; em muitos casos, sequer estas normas foram definidas, no caso da maioria dos Conselhos Municipais de Educação. De modo geral, os recursos das reformas realizadas foram mediante convênios com a União e/ou verbas próprias.

Algumas das poucas metas que foram cumpridas praticamente não dependeram diretamente do protagonismo do Governo Estadual, como as metas de universalização do Ensino Fundamental presente no item 2.3.1 (proporcionada, em grande parte, pelos efeitos redistributivos compulsórios do FUNDEB), a ampliação do Ensino Fundamental de nove anos (meta 2.3.3) e das metas 2.3.14, 2.3.15 e 2.3.28 de escolarização e descentralização da merenda escolar previstas (concretizadas por meio dos recursos financeiros e das exigências legais do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE).

Cruzando-se os dados do PEE1 e PEE2, há outras informações importantes. O PEE1, com base nos dados do censo escolar de 2000 informava que na faixa etária entre 12 e 17 anos (em famílias com renda per capita menor do que meio salário mínimo e com pelo menos três anos de defasagem em relação ao nível de escolaridade correspondente a sua faixa etária), 403 mil adolescentes estavam fora da escola. Já o Censo do IBGE do mesmo ano apresentava um total de 72.561 adolescentes entre 12 e 17 anos analfabetos, além de um montante de 55 mil adolescentes na faixa etária entre 10 a 17 anos que também não frequentavam a escola.

A taxa de atendimento escolar de 7 a 14 anos de idade em 2007 era de 94,3%; registrando 94,1% em 2008 e 93,8% em 2009; em 2011 foi de 95,8% e de 95,2% em 2012. Conforme os dados, os estados de Sergipe e Rio Grande do Norte são os que apresentam maior atendimento da região, com taxas de 98,7% e 98% respectivamente. São acompanhados pelo Ceará e Maranhão, com resultados de 97,9% e 97,8% respectivamente.

Em relação à taxa de atendimento escolar de 15 a 19 anos de idade, em 2015 Alagoas é o estado com a menor cobertura da região nordeste. Entre 2012 e 2007 caiu de 68,5% para 66,1%. Nesse período, o relatório observa que o estado observou uma leve melhora (entre 2007 e 2009), seguido de sutil piora nos dois últimos anos de estudo, entre 2011 e 2012. Piauí e Sergipe são os estados com maior atendimento da região, exibindo taxas de 73,1% e 71,5% respectivamente, seguidos pela Bahia, com 70,8%. Além de Alagoas, o estado que apresenta o pior desempenho da região é Pernambuco (66,9%).

Segundo os dados do relatório, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) de Alagoas nos anos iniciais em 2015 é o pior da região nordeste. Em 2005,

era de 2,5, em 2007 3,3, subindo para 3,7 em 2009, e 3,8 no ano de 2011. Comparativamente, Ceará e Piauí são os estados da região com o melhor desempenho (4,9 e 4,4 respectivamente). Além de Alagoas, Sergipe, Maranhão e Rio Grande do Norte também apresentam baixos resultado (4,1).

O PEE2 não sugere metas e estratégias quantitativas, a exemplo de muitas metas e objetivos do Plano anterior. As ações são centradas basicamente em questões qualitativas, de caráter genérico e relacionadas aos aspectos culturais, esportivos, dentre outros (salvo a política de universalização). O texto do PEE2 considera que as iniciativas do poder público e privado em relação ao Ensino Fundamental se desdobram na execução de outras metas do Plano, destinadas a “garantir políticas para a permanência e sucesso dos estudantes” (p. 23) mencionando explicitamente as metas 4 (educação especial), 5 (alfabetização na idade certa), 6 (educação em tempo integral) e 7 (melhoria do fluxo escolar), por serem questões inter-relacionadas e que de alguma maneira contribuem para a melhoria da qualidade do Ensino Fundamental.

No Ensino Médio (EM), Alagoas também é o estado da região Nordeste com o pior desempenho, com piora ao longo dos anos: 3, em 2000; 2,9 em 2007; 3,1 em 2009 e 2,9 em 2011. Ceará e Pernambuco são os estados com o melhor desempenho (3,7 e 3,4 respectivamente). Depois de Alagoas, Maranhão e Rio Grande do Norte são os estados com o pior desempenho (3,1 em ambos os estados).

Analisando as 29 metas do EM definidas no PEE1, poucas delas foram efetivamente alcançadas, resultado da falta de prioridade do governo Vilela Filho com a educação, representada em grande medida no diagnóstico do PEE2 e dos desafios para os próximos anos. Para esse balanço dos objetivos, estes foram agrupados em formação, infraestrutura, democratização, recursos didático-pedagógicos, organização curricular e administrativa e alimentação escolar.

No item da formação (meta 3.3.6) e recursos didático-pedagógicos (3.3.8, 3.3.9, 3.3.17, 3.3.19, 3.3.23) praticamente não ocorreram avanços, exceto a meta 3.3.28 que tratava da distribuição dos livros didáticos, sob a responsabilidade do Programa Nacional do Livro Didático, cuja execução está sob a responsabilidade do FNDE. O financiamento per capita dos estudantes matriculados (meta 3.3.1), a transferência de recursos financeiros para as unidades escolares (3.3.11) e a distribuição da merenda escolar (meta 3.3.25) igualmente dependeram de políticas do Ministério da Educação no decênio.

Já as metas de infraestrutura (metas 3.3.4, 3.3.7, 3.3.14, 3.3.15, 3.3.16, 3.3.2) e democratização foram temas polêmicos durante os dois mandatos de Vilela Filho, conforme será discutido adiante. A meta 3.3.4 definia que gradativamente 100% das escolas deveriam funcionar conforme padrões mínimos nacionais de infraestrutura, complementada pela 3.3.7 que previa a aquisição de equipamentos de informática [...], “bem como garantia de manutenção dos equipamentos” (p.32), pela meta 3.3.14, objetivando “Garantir a permanência do Curso Normal/Médio nas regiões administrativas do Estado” (p.33).

As estratégias para o EM abordam desafios históricos, como a questão do currículo, a busca de novas alternativas metodológicas e pedagógicas, a correção do fluxo, de avaliação do processo de ensino e aprendizagem, dos excluídos, do lazer, cultura e das atividades físicas, da preparação profissional associada à tecnologia e à ciência, das temáticas da sexualidade, diversidade, gênero, etc., que por sua vez,

aludem à questão da identidade do EM, bastante pesquisada nas últimas décadas (e infelizmente, a despeito de iniciativas normativas e organizacionais importantes, ainda está encaminhada insatisfatoriamente pelo poder público).

Porém, um dos maiores desafios históricos da sociedade alagoana é a elevada taxa de analfabetismo de sua população. Alagoas continua sendo o estado da região nordeste e também do país com maior índice de analfabetos com faixa etária entre 15 ou mais anos de idade, acompanhado de perto por Maranhão, com uma diferença de apenas 1 ponto percentual. Em 2007, a taxa de analfabetos do estado era de 25,1%, enquanto que do Maranhão era de 21,4%. O relatório esclarece que em 2012, a situação do Maranhão continuou a mesma, enquanto que a realidade de Alagoas melhorou significativamente, apesar de não ter sido suficiente para deixar a liderança da região em números de analfabetos.

O texto preliminar do PEE/2015 ressalta que com base nos dados estatísticos, o alto índice de analfabetismo em Alagoas, o contingente de alunos matriculados não corresponde à demanda efetiva existente, sendo necessária a execução de políticas públicas voltadas para “o ajustamento de eficácia, estabelecendo assim um estreitamento satisfatório entre a demanda e a oferta nessa modalidade de ensino” (ALAGOAS, 2015, p. 35).

A desestruturação da rede e a redução da quantidade de escolas são confirmadas pelo total de matrículas na comparação entre os dois anos, que em 2012 eram de 946.004 e em 2013 caíram para 914.492, com variações entre os níveis.

Decisivamente, não restam dúvidas de que uma das questões que mais tem dificultado a resolução de muitos destes problemas indicados, é a delicada situação do financiamento educacional, abordada anteriormente. A seguir, será feita uma síntese das discussões deste artigo, a guisa de conclusão.

### **Considerações finais**

Desse modo, os principais fatores que contribuem para a precarização do trabalho docente, levado a cabo pelos governos neoliberais nas regiões em que esses se transformaram em ideologia hegemônica, podem ser percebidos na forma como o governo Vilela Filho conduzia a política educacional em Alagoas. Independentemente de se tratar de uma administração subnacional, a gestão administrativa e de pessoal se alinhava com as orientações dos organismos internacionais que representam as forças do mercado.

A recorrente distribuição dos recursos remanescentes do FUNDEB é a confissão pública da gestão Vilela Filho do fracasso de uma política salarial consequente e da estruturação de uma carreira digna para os professores alagoanos. Ao tempo em que tais pagamentos adicionais de fim de ano não são frutos de nenhuma forma de abono ou prêmio de produtividade (defendidas e implantadas pelo PSDB, à semelhança do que ocorria no estado de São Paulo), representa não apenas a incapacidade do planejamento da gestão, mas um mecanismo concreto e permanente de contenção da folha salarial em moldes fiscais conservadores e, por conseguinte, de desvalorização da carreira docente. Com a prática do rateio ano a ano, os reajustes salariais se dão sempre abaixo do que é determinado nacionalmente. É uma bonificação de matriz invertida.

Os limites prudenciais da LRF sobre os gastos com pessoal foram repetidamente usados pelas gestões estaduais para recusar a reposição salarial dos funcionários,

principalmente na fase Vilela Filho. Ainda em 2015, mesmo propondo uma reposição salarial aos trabalhadores, o governo Renan Filho, sucessor de Vilela Filho, apresentou os mesmos argumentos para justificar a negativa de uma reposição salarial maior.

A inclinação ideológica da gestão Vilela Filho aos pressupostos do neoliberalismo não encontrou dificuldades em se ajustar aos interesses oligárquicos da monocultura do açúcar, que permanecia usufruindo dos benefícios do aparelho estatal e drenando as receitas públicas, comportamento condizente com o padrão verificado em grande parte da história política alagoana na relação estabelecida entre as classes políticas dominantes e as classes econômicas hegemônicas.

Em consequência, os ataques aos direitos trabalhistas dos profissionais da educação foram sistemáticos ao longo das duas gestões do PSDB, que resistia por meio do SINTEAL, entidade sindical que congrega o conjunto dos trabalhadores desse setor. A permanência das prerrogativas de carreira conquistadas durante os anos anteriores não se coadunava com as diretrizes políticas do governo, comprometido com a redução e privatização do Estado, a diminuição dos direitos sociais e a continuação da exploração intensiva da mão de obra da população a serviço da economia açucareira.

Conforme demonstrado, existem dados suficientes para a comprovação do caráter neoliberal das políticas educacionais implantadas pela sua gestão. A defesa do ideário neoliberal por parte da gestão Vilela Filho estava plenamente harmonizada com o que mais havia de ultrapassado e reacionário na esfera política, fazendo jus a origem social e econômica do próprio governador, herdeiro de uma tradição política autoritária que submeteu o estado a uma situação de estagnação econômica e a população alagoana a uma condição de pobreza e exclusão social.

Conclui-se assim, que as políticas educacionais do governo Vilela Filho foram na contramão das políticas aprovadas pelo Governo Federal nesse período. Enquanto o Governo Federal expandiu sua esfera de atuação estatal com maior atenção às políticas sociais (com todas as contradições no que se refere à política macroeconômica), em Alagoas as políticas neoliberais do governo Vilela Filho concretizaram um contundente ataque aos direitos dos servidores públicos, com a sustentação dos grupos hegemônicos que controlavam a significativa maioria dos aparelhos públicos e privados, dentre estes a Assembleia Legislativa, o Poder Judiciário, a maioria das prefeituras municipais e os meios de comunicação de massa.

## Referências

ALAGOAS. Lei nº 6.757, de 03 de agosto de 2006. Plano Estadual de Educação (2006-2015). Maceió: **Imprensa Oficial**, 2006a.

ALAGOAS. Lei nº 6.768 de 14 de novembro de 2006. Plano de Cargos e Carreiras dos Cargos de Apoio e Administrativos dos Profissionais em Educação. Maceió: **Imprensa Oficial**, 2006b.

ALAGOAS. Conselho de Controle Social do Fundeb. **Nota Técnica**. Maceió, 2012.

ALAGOAS. Plano Estadual de Educação (2015-2025). Versão preliminar. **Fórum Estadual de Educação**, 2015. Disponível em <http://www.maceio.al.gov.br/wp-content/uploads/admin/documento/2015/06/PEE-2015.pdf>. Acesso em: 15 dez.2017.

ALAGOAS. Lei nº 7.795, de 22 de janeiro de 2016. Plano Estadual de Educação (2006-2015). Maceió: **Imprensa Oficial**, 2016.

ALMEIDA, Mônica Piccolo. **Reformas neoliberais no Brasil**: as privatizações nos governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso. 2010. 427p. Tese. (Doutorado em História). Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, 2010.

- ALMEIDA, Milton Canuto. Sessão Especial da Assembleia Legislativa de Alagoas. **PNE**. Maceió, 2014.
- ARELARO, Lisete R.G. *Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política?*. **Educ. Soc.** [online], vol.28, n.100, p.899-919, 2007.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB). Brasília: **Diário Oficial da União**, 2006.
- BRASIL. Lei nº. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Estabelece o Plano Nacional de Educação. Brasília: **Diário Oficial da União**, 2001.
- BRASIL. **Lei nº. 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. LDBEN: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1996a.
- BRASIL. Lei nº. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Brasília: **Diário Oficial da União**, 1996b.
- BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1998.
- BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. São Paulo: **Revista Lua Nova**, nº 45, 1998, p. 49- 95.
- CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos à obra Brasil**: proposta de governo. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008.
- CARDOSO, Clementina Marques. Governar o Estado para a participação de entidades privadas na provisão, financiamento e gestão dos sistemas educativos na União Europeia. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 30, n. 108, p. 819-843, out. 2009. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 01 dez. 2015.
- CARVALHO, Fabrício Aarão Freire. **Financiamento da educação**: do Fundef ao Fundeb- repercussões da política de fundos na valorização docente da rede estadual de ensino do Paraná -1996 a 2009. 2012. 267p. Tese (Doutorado em Educação). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2012.
- CONTRERAS, J. **A autonomia dos professores**. São Paulo: Cortez, 2002.
- DIÓGENES, Elione Maria Nogueira. **Ensino Médio no Brasil**: consensos e dissensos - Um estudo de avaliação de políticas públicas no campo da educação brasileira. Curitiba: Editora CRV, 2013.
- EDNIR, Madza; BASSI, Marcos (org.). **Bicho de sete cabeças**: para entender o financiamento da educação brasileira. São Paulo: Peirópolis, Ação Educativa, 2009.
- ENGUITA, Mariano Fernández. A ambiguidade da docência: entre o profissionalismo e a proletarização. **Revista Teoria e Educação** – Dossiê: interpretando o trabalho docente, Porto Alegre, Pannonica, n. 4, p. 41-61, jan. 1991.
- FERREIRA JR., Amarílio; BITTAR, Marisa. **Proletarização e sindicalismo de professores na ditadura militar (1964 – 1985)**. São Paulo: Terras do Sonhar, Pulsar, 2006.
- FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 24, n. 82, p. 93-130, abril de 2003. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acessado em 02 de maio de 2014.
- GALVANIN, Beatriz. Reforma do sistema educacional dos anos 90: breves considerações sobre os aspectos históricos, econômicos e políticos. **Hórus: Revista de Humanidades e Ciências Sociais Aplicadas**. Ourinhos/SP, N° 03, p.1-14. 2005.
- GIROUX, Henry A. **Os professores como intelectuais**: rumo a uma pedagogia crítica da aprendizagem. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.
- HERMIDA, Jorge Fernando. **A educação na era FHC**: fundamentos filosóficos e políticos. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2008.
- HYPOLITO, A. M. **Trabalho docente**: classe social e relações de gênero. Campinas: Papyrus, 1997.
- LIRA, Jailton de Souza. **A trajetória sindical dos trabalhadores da educação em Alagoas (1985-2010)**. 2012. 197p. Dissertação (Mestrado em Educação). Maceió: Universidade Federal de Alagoas, 2012.
- LIRA, Jailton de Souza. **Uma questão de classe**: o movimento sindical da educação em Alagoas. Maceió: Edufal, 2013.
- LIRA, Sandra. **Financiamento e Democratização da Educação Pública em Alagoas**: os efeitos do FUNDEF. 2001. 177p. Dissertação (Mestrado em Educação). João Pessoa, Universidade Federal da Paraíba, 2001.
- LIRA, Sandra. **Alagoas**: 2000-2013. São Paulo: Perseu Abramo, 2014.

- MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil**. Campinas: Autores Associados, (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo; v. 57), 1997.
- MENDES, Danielle Cristina de Brito. **A relação entre os entes federados no financiamento da educação básica no Brasil no contexto da política de fundos (FUNDEF-FUNDEB)**. 2012. 188p. Dissertação (Mestrado em Educação). Belém: Universidade Federal do Pará, 2012.
- MONLEVADE, João; FERREIRA, Eduardo B. **O FUNDEF e seus Pecados Capitais**. Ceilândia, DF: Idea Editora, 1997.
- NÓVOA, António. Para um estudo sócio-histórico da gênese e do desenvolvimento da profissão docente. **Revista Teoria e Educação**, Porto Alegre, Pannonica, n. 4, p. 109-139, 1991.
- OLIVEIRA, Dalila Andrade. A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 25, n. 89, p. 1127-1144, set. /dez. 2004.
- PEREIRA, Maria Aparecida Nunes. **Mudanças na política de financiamento da educação básica no Brasil: 1996-2006**. 2007. 140p. Dissertação (Mestrado em Educação). João Pessoa, Instituição, 2007.
- PEREIRA, Maria Aparecida Nunes. **Financiamento da Educação Básica no Brasil: os efeitos do FUNDEB no Estado da Paraíba**. 2012. 275p. Tese. (Doutorado em Educação). Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2012.
- PERONI, Vera Maria Vidal; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de; FERNANDES, Maria Diléia Espíndola. Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 761-778, Oct. 2009. Acesso em 17 dez. 2017.
- PIERRO, Maria Clara Di. Descentralização, focalização e parceria: uma análise das tendências nas políticas públicas de Educação de Jovens e Adultos. Scientific Electronic Library Online, **Educ. Pesq.** vol.27 no.2 São Paulo July/Dec. 2001.
- PINTO, José Marcelino Rezende. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do Governo FHC (1995-2002). **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 23, n. 80, p. 108-135, set. 2002.
- PINTO, José Marcelino Rezende. A Política Recente de Fundos para o Financiamento da Educação e seus Efeitos no Pacto Federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, out. 2007.
- PINTO, José Marcelino Rezende. Limites do Pacto Federativo no Financiamento da Educação Básica. São Paulo, SP (Universidade do Estado de São Paulo): **Revista ADUSP** (Dossiê Educação), p. 61-64. Janeiro de 2010.
- SANTOMÉ, Jurgo Torres. **A educação em tempos de neoliberalismo**. Porto Alegre: Artmed, 2003.
- SILVA JUNIOR, João dos Reis. **Reforma do Estado e da Educação no Brasil de FHC**. São Paulo: Xamã, 2002.
- SILVA, Sandra Regina Paz; CÊA, Georgia Sobreira dos Santos. **Fundamentos e práticas da política educacional para a educação básica nos anos 2000: a questão das parcerias**. Projeto PIBIC. Maceió: UFAL, 2013.
- SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. Políticas de financiamento da educação municipal no Brasil (1996-2002): das disposições legais equalizadoras às práticas político-institucionais excludentes. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**. Rio de Janeiro, v. 12, n. 42, p. 564-582, jan. /mar. 2004.
- TARDIF, Maurice. **Saberes docentes e formação profissional**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.
- UNESCO. **Declaração de Nova Delhi**. Nova Delhi, 1993.
- UNESCO. **Declaração Mundial Sobre Educação Para Todos: Satisfação das necessidades básicas de aprendizagem**. Jomtien, 1990.
- VIANNA, C. P. **Os nós do “nós”: crise e perspectiva da ação coletiva docente em São Paulo**. São Paulo: Xamã, 1999.

Enviado em: 21/janeiro/2017

Aprovado em: 18/outubro/2017