

AS ARTICULAÇÕES ENTRE AVALIAÇÕES EM LARGA ESCALA E O IDEB COMO CRITÉRIOS PARA AS BONIFICAÇÕES POR RESULTADOS NO ESTADO DE ALAGOAS

Karla de Oliveira Santos ¹

RESUMO

A pesquisa possui como objetivo geral, analisar o papel das avaliações externas nas políticas educacionais alagoanas, sua relação e seus impactos nos mecanismos de bonificação por resultados, partindo da seguinte problemática: Qual o papel que as avaliações externas tem exercido nas políticas de bonificações por resultados implantadas no governo de Alagoas nos últimos anos?. A metodologia adotada nesta investigação é de cunho qualitativo, com pesquisa bibliográfica e documental. Contudo, observamos que as avaliações externas tem ganhado centralidade na qualificação das políticas educacionais implementadas no estado de Alagoas, nos últimos cinco anos, através de instrumentos legais e de indicadores educacionais, a exemplo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e do Índice Municipal de Qualidade Educacional de Alagoas (IQEAL). Tais políticas, tem estimulado a competitividade, o treinamento, a busca por eficiência e eficácia nos sistemas públicos de ensino, através do estabelecimento de escores que deverão ser alcançados por escolas e municípios a fim de obter melhores performances e angariar bonificações, a partir dos resultados positivos apresentados nas avaliações externas. Para isso, o governo de Alagoas, cria um arcabouço legal que normatiza e define critérios para as premiações e bonificações, tendo no cerne o IDEB, como mensurador e indicador da qualidade educacional alagoana.

Palavras-chave: Políticas Educacionais, Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, Avaliações Externas, Bonificação por Resultados, Qualidade da Educação.

INTRODUÇÃO

A partir do governo de José Renan Vasconcelos Calheiros Filho (MDB/2015-2022), no estado de Alagoas temos observado a implantação do novo gerencialismo nas políticas educacionais, principalmente através da criação do Programa Escola 10, no ano de 2018, que tem fortalecido o controle, a responsabilização da escola e de seus atores, como também, a ênfase em avaliações externas, justificados pelo consenso de modernização e superação das desigualdades educacionais e dos indicadores negativos.

O referido Programa foi instituído através da Lei nº 8.048/2018, tendo como objetivos: o fortalecimento do ensino público para aumento do Índice de

¹ Doutora em Educação. Professora Adjunta da Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL). E-mail: karla.oliveira@uneal.edu.br. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7995265157981192>. Orcid iD: <https://orcid.org/0000-0003-4954-8184>.

Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), assistência técnica e financeira, pactuação de metas e compromisso e alinhamento de ações com os municípios, através de termos de adesão. É importante ressaltar que os 102 municípios alagoanos aderiram ao Programa Escola 10.

Em 2022, com a mudança de governo, devido à participação de Renan Filho no pleito eleitoral para o senado, assume o governo do estado, Paulo Suruagy do Amaral Dantas (MDB), que sai vitorioso da última eleição e segue dando continuidade às políticas de governo desenvolvidas por seu antecessor.

A partir desta contextualização inicial, destacamos que o governo de Alagoas, tem utilizado mecanismos para bonificação por resultados, institucionalizados através de legislações próprias que organizam tais estratégias. O que temos analisado é o fato da utilização dos resultados das avaliações externas, tendo o IDEB como mensurador para as bonificações e premiações que serão destinadas às escolas e aos municípios, através do seguinte arcabouço legal: Lei nº 8.171/2019, que cria o Prêmio Escola 10; Lei nº 8.224/2019, que cria a Bonificação por resultados e a Lei nº 8.234/2020, que altera a Lei nº 5.981/1997, que estabelece os critérios para o Índice Municipal de Qualidade Educacional de Alagoas (IQEAL).

Sendo assim, o modelo de políticas de bonificações por resultados, se insere em um contexto amplo, no qual a gestão das políticas educacionais no Brasil, desde a década de 1990, tem incorporado a lógica do novo gerencialismo público nas práticas de gestão dos sistemas de ensino e das escolas.

O modelo do novo gerencialismo está alicerçado na busca de melhoria da qualidade na educação, entendida como objeto mensurável e quantificável em termos estatísticos e que poderá ser alcançada a partir de inovações incrementadas na organização e na gestão do trabalho na escola, de acordo com estratégias da iniciativa privada de base gerencialista, que garantam a eficácia e a eficiência na administração pública, principalmente pelo controle através de performatividades em avaliações externas.

METODOLOGIA

A investigação possui como abordagem a pesquisa qualitativa, almejando um processo de reflexão e análise do contexto brasileiro e em especial, o alagoano, com o levantamento bibliográfico sobre referenciais que abordem o novo gerencialismo nas políticas educacionais, assim como, as políticas de avaliações externas. De forma

preliminar, a análise documental também será apresentada neste trabalho, como forma de situar o nosso objeto de pesquisa, através das seguintes legislações: Lei nº 8.171/2019, que cria o Prêmio Escola 10; Lei nº 8.224/2019, que cria a Bonificação por resultados e a Lei nº 8.234/2020, que altera a Lei nº 5.981/1997, que estabelece os critérios para o IQEAL.

O NOVO GERENCIALISMO E SEUS IMPACTOS NA EDUCAÇÃO ALAGOANA ATRAVÉS DO PROGRAMA ESCOLA 10

As novas formas de gestão e financiamento da educação constituem medidas políticas e administrativas de regulação dos sistemas escolares. Tais medidas surgem como soluções técnicas e políticas para a resolução de problemas de ineficiência administrativa dos sistemas escolares ou da busca de adequação e racionalização dos recursos existentes, acompanhadas das ideias de transparência (prestação de contas e demonstração de resultados) e de participação local. (OLIVEIRA; FELDFEBER, 2011).

Esse modelo gerencialista, vem promovendo mudanças marcadas predominantemente pelos aspectos quantitativos, em detrimento dos qualitativos, que tendem a ignorar os diferentes contextos da realidade educacional, favorecendo o controle social através da competitividade.

Dardot e Laval (2016) afirmam que a nova gestão pública possui duas dimensões: ela introduz modos de controle mais refinados, que fazem parte de uma racionalização burocrática mais sofisticada, e embaralha as missões do serviço público, alinhando-as formalmente a uma produção do setor privado. Laval (2019), em um outro trabalho de sua autoria, acrescenta que este gerencialismo constitui um sistema de razões operacionais que busca ser o portador do significado da instituição pelo simples fato de que tudo parece ter de ser racionalizado segundo o cálculo das competências e a mensuração dos desempenhos.

Para Gewirtz e Ball (2011), o discurso do novo gerencialismo na educação enfatiza os propósitos instrumentais de escolarização, aumentando padrões e desempenhos conforme mensurados pela avaliação de resultados, nível de frequência e destino dos egressos, articulado a um vocabulário da empresa, como: excelência, qualidade e eficiência.

O Estado implementa um planejamento centralizado, institucionalizando novos mecanismos de avaliação e controle, como afirma Krawczyk (2002):

Podemos dizer que no lugar de um Estado social, propõe-se um Estado avaliador. É nessa relação entre centralização e descentralização na gestão educacional que faz parecer a reforma liberalizadora e autoritária ao mesmo tempo. Essa reforma

por que passa o Estado desde a década de 1990, na maioria dos países latino-americanos é marcada por três elementos fundamentais: a responsabilização e atribuições do Estado, o mercado e a sociedade educacional sob o enfoque de uma descentralização de governo para município, para a escola, para o mercado e por fim a responsabilização social assumida por todos os agentes do processo. (p.64).

Nesse contexto, acontece uma intensificação na formulação e implementação de políticas no campo educacional, objetivando a adequação do sistema educacional brasileiro ao setor produtivo, através da inserção no mercado globalizado e pela aplicação de políticas neoliberais e gerencialistas que responsabilizam diretamente as instituições escolares por alcance de metas.

Nestas políticas de cunho gerencialista, as avaliações externas tem sido definidoras da qualidade educacional, levando inclusive a punições de escolas, no qual há uma responsabilização forte de professores pelas performances de seus estudantes nos resultados dos testes em âmbito local e/ou nacional. De acordo com Dardot e Laval (2016), “essa fetichização do número conduz essa hiper-racionalização à ‘fabricação de resultados’ que estão longe de traduzir as melhorias reais”.(p.308)

As avaliações em larga escala geram uma racionalização voltada apenas para os resultados, que desconsideram os condicionantes intra e extraescolares, que influenciam diretamente na aprendizagem dos discentes. O que se observa é o foco em publicizar apenas resultados que se materializam através do rendimento ou desempenho dos alunos nos testes.

A partir do exposto, o que se observa é a redução da qualidade do ensino ao desempenho dos estudantes nas avaliações em larga escala, controlando os resultados obtidos por cada escola deste país, selecionando as melhores, provocando um ranqueamento entre elas, premiando e bonificando. Os testes acabam controlando também o currículo, limitando as disciplinas a serem ministradas, e no caso específico para o IDEB, dando uma maior visibilidade para Língua Portuguesa e Matemática. Conforme é destacado por Oliveira (2020):

A avaliação passou a constituir-se em elemento central dessa regulação, passando a fornecer indicadores que são utilizados nos estabelecimentos de metas de gestão muitas vezes influenciando sobre o financiamento da unidade escolar e, em alguns casos, até mesmo a remuneração dos docentes, sem falar obviamente, na determinação em última instância dos currículos. (p.96).

É importante pontuar que as avaliações externas nas políticas educacionais das últimas décadas, tem sido instrumento não só de validação de uma pseudoqualidade educacional, mas também, instrumento de regulação, seleção, classificação, incentivos e distribuição de recursos financeiros alinhados a indicadores, que valorizam as performances dos sistemas de educação.



A “avaliação” tornou-se o primeiro meio de orientar a conduta pelo estímulo ao “bom desempenho” individual. Ela pode ser definida como uma relação de poder exercida por superiores hierárquicos encarregados da expertise dos resultados, uma relação cujo efeito é uma subjetivação contábil dos avaliados. Uma vez que o sujeito aceita ser julgado com base nessas avaliações e sofrer as consequências, ele se torna constantemente avaliável, isto é, um sujeito que sabe que depende de um avaliador e das ferramentas empregadas por ele, sobretudo porque ele mesmo foi educado para reconhecer de antemão a competência do avaliador e a validade das ferramentas.(DARDOT e LAVAL, 2016, p.343).

Corroborando com a discussão, Souza e Botler (2019), afirmam que os estados e municípios tendem a criar , cada um a sua maneira, padrões educacionais. Nesses padrões estão inclusos modelos avaliativos que muitas vezes tentam responder às exigências de um sistema de avaliação em larga escala, voltando suas atividades didáticas e pedagógicas para os índices e números, o que leva muitas instituições de ensino a trabalhar em cima de metas. O governo tem investido na política de premiação, o que gera o individualismo e a competitividade entre escolas do mesmo sistema de ensino federal, estadual ou municipal. Tal afirmativa, se aproxima do cenário alagoano, ao estabelecer legislações que realizam bonificações através do resultado satisfatório do IDEB.

A avaliação dos sistemas de ensino aparece associada à responsabilização pelos resultados escolares dos alunos, sendo estes obtidos, sobretudo, pelas avaliações externas. (AFONSO, 2009). O que tem se configurado nas legislações apresentadas neste trabalho, ao impor o alcance de indicadores educacionais para o recebimento das bonificações.

Para Santos [et.al.] (2023), não há um direcionamento para a comunidade escolar pós-resultados das avaliações externas, ou seja, não há uma reflexão ou um indicativo do que fazer com aqueles resultados, sejam eles satisfatórios ou não, deixando uma lacuna no processo de avaliação institucional, visando apenas os aspectos quantitativos.

Em 2018 foi criado o Programa Escola 10, através da Lei nº 8.048/2018, sendo uma política de governo que tem ganhado notoriedade, provocando mudanças significativas nos sistemas públicos de ensino e que tem gerado uma série de outros programas, legislações e financiamentos.

Nesse cenário, temos algumas legislações importantes que se articulam com o Programa Escola 10 e com o IDEB, como: Lei nº 8.171/2019, que trata especificamente sobre a criação do Prêmio Escola 10, autorizando o poder executivo estadual a premiar os municípios que atingirem as metas estabelecidas pela Secretaria de Estado da Educação (SEDUC) com base no IDEB. Como também, a Lei nº 8.224/2019, que trata especificamente sobre a bonificação por resultados para os servidores lotados e em efetivo exercício na SEDUC decorrente do alcance de metas do IDEB previamente estabelecidas,

fixadas em portaria do Secretário de Estado da Educação. E por fim, a Lei nº 8.234/2020, que altera a lei estadual nº 5.981/1997, que criou o IQEAL, consolidando os critérios de apuração, baseados também no IDEB, definindo os prazos de entrega das parcelas do produto da arrecadação dos impostos e das transferências, asseguradas aos municípios alagoanos.

As políticas educacionais gerencialistas do governo de Alagoas, tem estimulado a competitividade, a eficiência, a eficácia, a efetividade, o controle de qualidade e a descentralização de responsabilidades, sem uma preocupação real com uma qualidade educacional e social. A qualidade da educação torna-se comprometida por ser um objeto mensurável, através de indicadores e dos desempenhos que os municípios alagoanos apresentarão para o alcance de metas próprias e do IDEB, desconsiderando o cotidiano escolar e suas especificidades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas educacionais das últimas décadas, tem trazido em seu cerne a lógica do novo gerencialismo, na busca de uma possível qualidade da educação. Para isso, desenvolve políticas de avaliações externas, como forma de classificar e responsabilizar a comunidade escolar pelos resultados quantificáveis apresentados. Temos visto a implementação de políticas gerencialistas, no âmbito educacional, com novas estruturas de responsabilização e financiamento, através do controle do planejamento escolar, de premiações e bonificações, com legislações locais que regulamentam normativas de distribuição de recursos financeiros e de compensações financeiras para aqueles atores que alcançam êxito com as metas estabelecidas pelo IDEB e pelas secretarias de educação.

As avaliações externas foram base estratégica da reforma educacional iniciada na década de 1990, tendo uma ênfase no discurso da qualidade, fundamentado nos famosos três “E” – eficiência, eficácia e efetividade. Qualidade esta, vinculada ao desempenho dos estudantes, através de testes que medem suas proficiências das disciplinas específicas que compõem estas avaliações, ou seja; Língua Portuguesa e Matemática.

Nessa conjuntura, as avaliações externas tornam-se instrumentos de controle do trabalho escolar, promovendo um falseamento de uma noção de meritocracia, que invisibiliza as desigualdades existentes no cotidiano das escolas públicas, através de premiações e bonificações para municípios, escolas, gestão e professores. E ainda,

proporciona a exposição de ranqueamentos, estimulando a competitividade para o alcance de metas como uma possível prestação de contas do serviço público.

Destarte, enquanto pesquisadora do campo das políticas educacionais e formadora de professores no estado de Alagoas, é necessário repensar o papel que as avaliações externas tem assumido na educação alagoana, reduzida como instrumento de desenvolvimento e promoção de supostos padrões universais de qualidade.

REFERÊNCIAS

- ALAGOAS, Gabinete do Governador. Lei n.º 8.048, de 23 de novembro de 2018. Institui o Programa Escola 10. **Diário Oficial do estado de Alagoas**. Maceió.2018.
- ALAGOAS, Gabinete do Governador. Lei n.º 8.224, de 19 de dezembro de 2019. Lei n.º 8.224/2019. Dispõe sobre a criação da bonificação por resultados no âmbito da Secretária do Estado da Educação, e dá outras providências. **Diário Oficial do estado de Alagoas**. Maceió. 2019.
- ALAGOAS, Gabinete do Governador. Lei n.º 8.171, de 8 de outubro de 2019, Lei n.º 8.171/2019. Dispõe sobre a criação do Prêmio Escola 10 e autoriza o Poder Executivo Estadual premiar os municípios que atingirem as metas estabelecidas pela Secretária de Estado da Educação – SEDUC com base no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Alagoas**. Maceió. 2019.
- ALAGOAS, Gabinete do Governador. Lei n.º 8.234, de 10 de janeiro de 2020. Altera a lei estadual n.º 5.981, de 19 de dezembro de 1997, que consolida os critérios de apuração, define os prazos de entrega das parcelas do produto da arrecadação dos impostos que menciona e das transferências, asseguradas aos municípios alagoanos e dá outras providências. **Diário Oficial do estado de Alagoas**. Maceió.2020.
- AFONSO, Almeida Janela. **Avaliação educacional: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2009.
- DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A Nova Razão do Mundo: Ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Editora Boitempo, 2016
- GEWIRTZ, Sharon; BALL, Stephen J. Do modelo de gestão do “Bem-Estar-Social” ao “novo gerencialismo”: mudanças discursivas sobre gestão escolar no mercado educacional. *In*: BALL, Stephen J; MAINARDES, Jefferson (orgs.). **Políticas Educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011, p.193-221.
- KRAWCZYK, N. A sustentabilidade da reforma educacional em questão: a posição dos organismos internacionais. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro: Associados, n. 9, Jan/Fev/Mar/Abr, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n19/n19a04.pdf> Acesso em 12 jun.2022.
- LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa: neoliberalismo em ataque ao ensino público**. São Paulo: Boitempo, 2019.



OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Da promessa de futuro à suspensão do presente: a teoria do capital humano e o Pisa na educação brasileira**. 1. Ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2020.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; FELDFEBER, Myriam. Novas e velhas formas de regulação dos sistemas educativos no Brasil e na Argentina. *In*: OLIVEIRA, Dalila A.; PINI, Mônica Eva; FELDFEBER, Myriam (org.). **Políticas educacionais e trabalho docente: perspectiva comparada**. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2011.

SANTOS, Karla de Oliveira Santos, TORQUATO, Cristina Maria da Silva, VIANA, Leite Valderlâni, MOTA, Patrícia Tavares da. (2023). O Programa Escola 10 no estado de Alagoas e a política de responsabilização educacional por meio de avaliações em larga escala. *Políticas Educativas – PolEd*, Florianópolis, v. 16, n. 2, p. 72-85, 2022 – ISSN: 1982-3207. Disponível in: <https://seer.ufrgs.br/index.php/Poled/article/view/128045> Acesso em: 24 fev. 2023.

SOUZA, Débora Quetti Marques de; BOTLER, Alice Miriam Happ. Nova Gestão Pública e Gerencialismo: racionalidades econômica nas políticas públicas para a gestão da educação. *In*: SOUZA, Débora Quetti Marques de; LEITE, Célio Rodrigues; SOUZA, Allan Solano; SILVEIRA, Rosilene de Fátima Koscianski da. (Orgs.). **Políticas, Práticas Educativas e Tecnologias na Educação: desafios na contemporaneidade**. Recife: EDUPE, 2019, p. 71-85.