

INFLUÊNCIA DO SAEB NO ESTABELECIMENTO DAS POLÍTICAS DE MONITORAMENTO E RESPONSABILIZAÇÃO NO ENSINO MÉDIO DA REDE ESTADUAL DE ENSINO DO MARANHÃO

Marcia Thais Soares Serra Pereira*

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar a influência do Saeb no estabelecimento das políticas de monitoramento e responsabilização no ensino médio da rede estadual de ensino do Maranhão. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental que utiliza referenciais teóricos da área para sua consolidação. Inicialmente, faz-se um desenho do Saeb a partir dos seus aspectos históricos e conceituais, apresentando resultados inerentes à realidade brasileira e maranhense. Em seguida, apresentam-se os elementos conceituais caracterizadores das políticas de responsabilização e finaliza-se com a análise dos resultados obtidos no Ensino Médio da Rede Estadual de Ensino do Maranhão, bem como das políticas de monitoramento e responsabilização implementadas, especialmente o Seama (Sistema de Avaliação da Aprendizagem do Estado do Maranhão) e o Prêmio Mais Ideb. Conclui-se que o Saeb interfere diretamente no estabelecimento das políticas implementadas no Estado do Maranhão, mas entende-se ser precoce estabelecer vínculo entre a melhoria dos resultados e as políticas adotadas, sugerindo-se que o Estado adote ações de análise, reflexão e monitoramento efetivo dos resultados, superando a mera visão classificatória da avaliação.

Palavras-chave: Sistema de Avaliação da Educação Básica. Responsabilização. Prêmio Mais Ideb. Ensino Médio.

1 INTRODUÇÃO

Compreender os avanços e retrocessos da educação ofertada a crianças e adolescentes é essencial para o fortalecimento de um processo educativo coeso, pautado nas necessidades efetivas destes indivíduos. Neste sentido, a avaliação da educação constitui-se em um instrumento de extrema importância para o delineamento do trabalho a ser realizado nas diferentes esferas educacionais, na medida em que permite aferir se os objetivos de aprendizagem efetivamente têm sido alcançados pelos estudantes.

Assim, situa-se o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), que realiza, por meio do Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o monitoramento da qualidade educacional em instituições públicas e privadas de todo o país, utilizando-se de testes padronizados com o intuito de compreender o nível de aprendizado, conforme a unidade de ensino, a rede, o município, o estado e o país. Trata-se, pois, de uma avaliação de larga escala e com reflexos indiscutíveis.

Neste contexto, torna-se evidente a relevância da avaliação para o delineamento de políticas públicas internas, a serem estabelecidas por cada rede de ensino no intuito de obter resultados cada dia melhores. Entre as políticas implementadas destacam-se as de

* Licenciada em Pedagogia pela Universidade Federal do Maranhão. Especialista em Direito Educacional. Discente do Curso de Especialização em Estatística e Avaliação Educacional pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Especialista em Educação concursada na rede estadual de ensino do Maranhão. Superintendente de Informação e Avaliação do Desempenho Educacional da Secretaria de Estado da Educação do Maranhão. marciatssp@gmail.com

responsabilização, por meio das quais diferentes atores atuam como corresponsáveis no alcance (ou não) dos resultados esperados.

O interesse por esta temática decorre do trabalho desta pesquisadora desenvolvido na Secretaria de Estado da Educação do Maranhão, por meio da qual foram instituídas algumas políticas de responsabilização, das quais se destaca o Prêmio Mais Ideb. O referido Prêmio tem como o intuito estimular as escolas no desenvolvimento de boas práticas e, conseqüentemente, na melhoria dos resultados educacionais alcançados. Por este motivo, o Governo do Maranhão publicou a Portaria nº 814, de 21 de maio de 2019 (MARANHÃO, 2019), por meio do qual as escolas, profissionais e estudantes obtêm vantagens pecuniárias a partir dos resultados obtidos no Ideb.

Na premiação em questão, foram contemplados cerca de 300 professores, 580 gestores escolares e 2.000 estudantes de escolas de Ensino Fundamental e Médio, com valores definidos conforme a categoria. Tal Portaria prevê ainda bolsa de estudos para os dez estudantes do Ensino Médio com melhores resultados e premiação específica para as 10 escolas que alcançarem os melhores resultados no Ideb e para as dez escolas que apresentarem o maior crescimento no Índice.

Diante do contexto apresentado, busca-se, a partir da análise dos dados do SAEB e, especificamente do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, analisar a realidade maranhense, a partir dos resultados historicamente obtidos nos anos de 2015, 2017 e 2019. A escolha por este período decorre do fato de ter sido realizada a aplicação censitária da avaliação no Ensino Médio nos dois últimos anos citados, o que nos permite fazer inferências a partir da aplicação amostral realizada em 2015. Dessa forma, o objetivo geral deste trabalho é analisar a influência do SAEB no estabelecimento das políticas de monitoramento e responsabilização no Ensino Médio da Rede Estadual de ensino do Maranhão.

Para tanto, são estabelecidos como objetivos específicos:

- Compreender a estruturação do Sistema de Avaliação da Educação Básica adotado pelo Inep;
- Caracterizar as políticas educacionais de responsabilização;
- Identificar as políticas implementadas no Ensino Médio da Rede Estadual de Ensino do Maranhão.

Para o alcance dos referidos objetivos, foi realizado um estudo bibliográfico e documental a partir do *site* oficial do Inep e de livros, artigos e demais materiais que possam subsidiar o desenvolvimento da temática.

Por fim, destaca-se que o presente artigo se encontra estruturado em quatro partes principais, a saber: na primeira será realizada a caracterização do SAEB, compreendendo aspectos relacionados à compreensão da sistematização da aplicação, a definição das metas e a percepção dos resultados historicamente alcançados. Na segunda parte, busca-se compreender as políticas de responsabilização a partir da sua conceituação e da percepção das diferentes formas que podem ser evidenciadas. Na terceira parte, busca-se, à luz das abordagens anteriormente discutidas, identificar possíveis políticas de responsabilização educacional adotadas no Ensino Médio da rede estadual de ensino do Maranhão, a partir dos resultados obtidos no SAEB e o reflexo dessas políticas nos resultados obtidos pelo Estado. Na última seção do artigo, apresentam-se as considerações finais. Neste item, busca-se incitar reflexões acerca de como os resultados educacionais podem ser utilizados, a partir das políticas de responsabilização até então estabelecidas.

2 A TRAMA DA RESPONSABILIZAÇÃO: aspectos conceituais e operacionais das políticas de responsabilização adotadas

A adoção de políticas de responsabilização envolve diferentes elementos, que vão desde a adoção de um sistema unificado de avaliação, até a definição de estratégias para implementação e monitoramento, passando pela percepção do que representa cada etapa.

Neste sentido, o presente tópico visa evidenciar os elementos inerentes ao Sistema de Avaliação da Educação Básica, a partir dos seus aspectos essenciais e a compreensão da evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, com especial relevo à rede estadual maranhense (ensino médio). Além disso, discute-se acerca das características das políticas de responsabilização, a partir da noção de *accountability* e reflexões sobre como tais políticas são delineadas. Por fim, busca-se evidenciar como tais políticas, fruto dos resultados obtidos ao longo dos anos de 2015 a 2019, interferem para a consolidação do Programa Mais Ideb, o qual será apresentado ao final deste item.

2.1 O Sistema de Avaliação da Educação Básica: conceitos, características e metodologias aplicadas

Monitorar a qualidade da educação ofertada nos diferentes espaços educacionais é fundamental para a busca de melhorias contínuas na prática pedagógica desenvolvida pelas instituições de ensino. Afinal, a superação dos problemas educacionais é um desafio a ser perseguido por todos os países, redes e unidades de ensino, o que exige de todos os envolvidos um esforço coletivo e um planejamento condizente com as diferentes realidades educacionais vivenciadas.

Neste contexto, os sistemas de avaliação externa têm grande relevância para a percepção dos alcances, limites e desafios inerentes ao fazer pedagógico. Isto porque permitem, à luz de uma escala definida e utilizando metodologia voltada a esse fim, identificar possíveis equívocos no aprendizado dos estudantes, obtendo informações indispensáveis para o melhor planejamento das políticas educacionais, especialmente no que se refere ao acesso e à permanência do estudante na escola.

Embora existam diferentes sistemas de avaliação externa, com objetivos distintos (a título de ilustração: Exame Nacional do Ensino Médio – Enem; Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos – Encceja; Programa Internacional de Avaliação de Estudantes – PISA; entre outros), o foco do presente estudo é compreender o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), instituído no Brasil em 1990, pelo Governo Federal.

O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) surge com o intuito de conhecer a qualidade da educação básica brasileira, a partir da aplicação de testes com foco nas aprendizagens essenciais. Realizada de forma amostral, a primeira edição avaliava turmas de 1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries do Ensino Fundamental, exclusivamente de escolas públicas, nas áreas de Língua Portuguesa, Matemática, Ciências Naturais e Redação (INEP, 2019).

Em 1993, uma nova aplicação é realizada, mantendo os moldes da edição anterior. A partir de 1995, no entanto, há uma reformulação na metodologia de construção dos testes e análises dos resultados, a partir da adoção da Teoria da Resposta ao Item (TRI), o que viabilizou a comparabilidade entre os resultados das avaliações ao longo do tempo. Além disso, neste ano, foram adotados os questionários contextuais (INEP, 2019).

Importante compreender, neste contexto, a relevância da Teoria da Resposta ao Item para o processo avaliativo. A este respeito, Oliveira (2008, p. 27-28), ao citar os estudos de Hambleton, Swaminathan e Rogers (1991), Hambleton (1993) e Valle (1999) evidencia:

[...] a utilização da TRI – conjunto de modelos matemáticos no qual a probabilidade de resposta a um item é modelada em função da proficiência

do aluno, variável não-observável – baseia-se em pressupostos fortes quanto ao comportamento de um indivíduo que responde aos itens de um teste, o que confere a ela algumas vantagens na elaboração de modelos de teste de avaliação de proficiência escolar. Dentre essas, destacam-se: (i) a possibilidade de comparação longitudinal de resultados de diferentes avaliações, como, por exemplo, as da avaliação de sistemas estaduais de ensino e os resultados do SAEB, desde que se incluam itens comuns aos testes e se conservem os mesmos critérios na construção e organização dos testes e na análise dos resultados; (ii) a possibilidade de avaliar com alto grau de precisão e abrangência uma determinada área do conhecimento, sem que cada aluno precise responder a longos testes; (iii) a possibilidade de comparação entre diferentes séries, por exemplo, 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e 3ª série do Ensino Médio, viabilizada pela construção de uma escala única de resultados para essas três séries.

Pelo exposto, constata-se que a análise a partir da Teoria da Resposta ao Item permite um aprofundamento das análises a partir da aplicação de testes calibrados, contemplando as diferentes habilidades da escala previamente definida e abrangendo um número significativo de itens, permitindo a comparabilidade ao longo dos anos e envolvendo as diferentes séries. Isso permite a utilização de testes mais curtos, se comparado com a Teoria Clássica dos Testes, a qual exigiria o uso de avaliações extensas para o alcance do maior número possível de habilidades previstas na escala.

Neste contexto, também é importante compreender que o item – unidade básica dos testes – tem como objetivo avaliar uma determinada habilidade prevista na matriz de referência. Por este motivo, o teste deve conter uma série de itens que contemplem um agrupamento de habilidades definidas como adequadas para cada etapa de ensino.

Klein (2009, p. 127) tece interessante esclarecimento ao abordar o papel do item a partir da TRI:

A TRI muda o foco de análise da prova como um todo para a análise de cada item. A TRI é um conjunto de modelos matemáticos onde a probabilidade de resposta a um item é modelada como função da proficiência (habilidade) e do aluno (variável latente, não observável) e de parâmetros que expressam certas propriedades dos itens. Quanto maior a proficiência do aluno, maior a probabilidade de ele acertar o item.

O autor segue sua análise ressaltando que os parâmetros e a proficiência são invariantes, o que permite à TRI, quando associada a outros métodos estatísticos, estabelecer a comparabilidade anteriormente descrita, estimar distribuição de proficiências e ainda monitorar os progressos de um sistema educacional.

Feitos tais esclarecimentos, é importante retomar a compreensão do processo histórico de materialização do Saeb. Em 1995, são definidas as matrizes de referência que permitem a construção dos itens conforme as habilidades definidas como adequadas. Outro ponto de importante avanço é a aplicação censitária nas escolas públicas e a abrangência amostral nas escolas privadas, englobando as séries finais tanto do ensino fundamental (4ª e 8ª séries) quanto do ensino médio (3ª série). À época, eram realizados exames nas áreas de Língua Portuguesa, Matemática, Ciências Naturais, Física, Química e Biologia. (INEP, 2019)

Importante compreender o aspecto normativo instaurado no país a partir da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/1996) (BRASIL, 1996). A este respeito, Carneiro (2015, p. 133) tece relevantes contribuições:

A avaliação do ensino tem dois objetivos focais: melhorar a qualidade do ensino e definir prioridades no uso dos recursos públicos, tendo, como

horizonte, a igualdade de condições para o acesso e a permanência de todos na escola (LDB, Art. 3º, I). Em outros termos, pode-se depreender que a inclusão da política de avaliação ao conjunto das responsabilidades da União, mas de forma compartilhada com Estados e Municípios, é importante como foco indispensável para se assegurar o princípio constitucional da “garantia de padrão de qualidade” do ensino (Art. 206, VII). Além disso, avaliar é a melhor forma de assegurar transparência no uso de recursos públicos. O inc. V, aliás, cria o chão da avaliação ao cometer, à União, a incumbência de “coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação”. Como anota Demo (1997: 31), até que enfim a LDB consagra o princípio da avaliação como parte central da “organização da educação nacional” (Art. 8º).

Isso posto, constata-se a força que a avaliação nacional adquire no território nacional, com o estabelecimento de responsabilidades legais, com competência privativa da União para coordenação do processo, mas atuação compartilhada com as demais esferas administrativas.

Neste lapso temporal, no entanto, duas mudanças merecem destaque: 1) Em 1999 foram inseridos testes também nas áreas de História e Geografia; e 2) A partir de 2001, o Saeb passa a apresentar um novo foco, aplicando testes exclusivamente de Língua Portuguesa e Matemática (INEP, 2019).

Após tais alterações, conforme citado anteriormente, surge, em 2007, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). O Ideb permite grande inovação quanto à análise da realidade educacional das escolas. Isto porque resulta da combinação entre o fluxo e a proficiência. A este respeito, Fernandes (2008, p. 1) destaca:

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), lançado neste ano, é um indicador educacional que relaciona de forma positiva informações de rendimento escolar (aprovação) e desempenho (proficiências) em exames padronizados, como a Prova Brasil e o Saeb. Estudos e análises sobre qualidade educacional raramente combinam rendimento e desempenho, ainda que a complementaridade entre ambos os indicadores seja evidente. Um sistema educacional que reprova sistematicamente seus estudantes, fazendo com que grande parte deles abandone a escola antes de completar a educação básica, não é desejável, mesmo que aqueles que concluem essa etapa de ensino atinjam elevadas pontuações nos exames padronizados. Por outro lado, um sistema em que todos os alunos concluem o ensino médio no período correto não é de interesse caso os alunos aprendam muito pouco na escola. Em suma, um sistema de ensino ideal seria aquele em que todas as crianças e adolescentes tivessem acesso à escola, não desperdiçassem tempo com repetências, não abandonassem a escola precocemente e, ao final de tudo, aprendessem.

Deste modo, a adoção do Ideb permite identificar situações em que, embora o rendimento esteja dentro do adequado, o fluxo é incompatível com uma educação de qualidade, ou seja, a escola tem boas notas, mas não desenvolve uma política de permanência do estudante, contendo altas taxas de reprovação ou abandono.

A mesma análise pode ser feita também sob o viés invertido: a escola possui excelentes índices de aprovação, mas apresenta resultados insatisfatórios no que se refere à proficiência dos seus estudantes, o que caracteriza déficits no aprendizado (FERNANDES, 2008).

Assim, o Ideb visa à promoção de políticas de equalização entre os resultados alcançados em termos de proficiência e o fluxo alcançado pelas escolas, o qual se materializa

por meio de uma taxa de aprovação adequada, ou seja, que garanta a permanência do estudante na escola.

Neste contexto, é importante compreender a metodologia de cálculo utilizada pelo Ideb, a saber:

A forma geral do Ideb é dada por (1):

$$IDEB_{ji} = N_{ji} P_{ji}; \quad 0 \leq N_j \leq 10; 0 \leq P_j \leq 1 \text{ e } 0 \leq IDEB_j \leq 10 \quad (1)$$

Em que,

i = ano do exame (Saeb e Prova Brasil) e do Censo Escolar;

N_{ji} = média da proficiência em Língua Portuguesa e Matemática, padronizada para um indicador entre 0 e 10, dos alunos da unidade j , obtida em determinada edição do exame realizado ao final da etapa de ensino;

P_{ji} = indicador de rendimento baseado na taxa de aprovação da etapa de ensino dos alunos da unidade j . (INEP, 2007, p. 2).

A partir do entendimento do cálculo, faz-se necessário compreender, ainda, que o Ideb estabeleceu metas a serem alcançadas tendo como premissa inicial o alcance da meta nacional 6,0 (seis) em 2021, o que corresponde à média educacional dos países desenvolvidos (FERNANDES, 2008).

Para tanto, cada escola, município e unidade da federação apresenta uma meta distinta, com esforço diferenciado, respeitando a realidade de cada instituição. Tal meta foi definida para cada dois anos e tem como foco o alcance da média nacional, o que exige um esforço mútuo e compartilhado das diferentes esferas administrativas e unidades da federação. Cumpre salientar que a definição de tais metas visa à redução das desigualdades sociais.

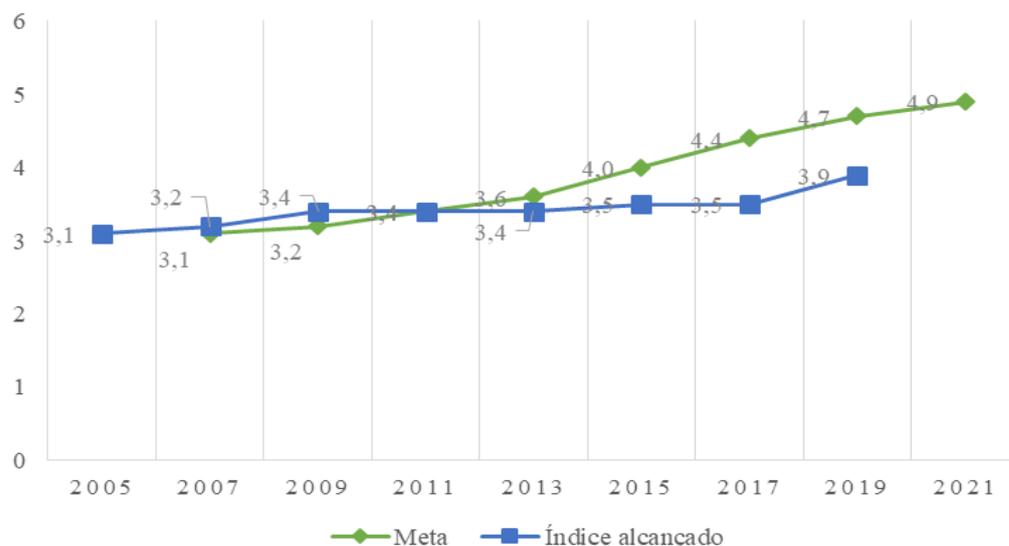
Isso posto, a partir da implantação do Ideb, a avaliação nacional segue o seu fluxo, com algumas alterações, especialmente sob a ótica da alfabetização. No entanto, considerando que o foco do presente estudo é o Ensino Médio, não nos deteremos à análise de tais alterações.

Em 2017, no entanto, uma importante mudança é implantada: a adoção da aplicação censitária à 3ª série do Ensino Médio, com possibilidade de adesão das escolas privadas, em caráter amostral. Tal mudança permite a construção de um cenário cada vez mais próximo da realidade das escolas públicas do país.

Em 2019, última edição, o Saeb passa por uma reestruturação visando à adequação à Base Nacional Curricular Comum (BNCC), com aplicação amostral da avaliação nas creches e pré-escolas da Educação Infantil (estudo piloto – utilizando-se apenas questionários) e no 2º ano do Ensino Fundamental, além da inserção da avaliação de Ciências da Natureza e Ciências Humanas no 9º ano do Ensino Fundamental, também em caráter amostral.

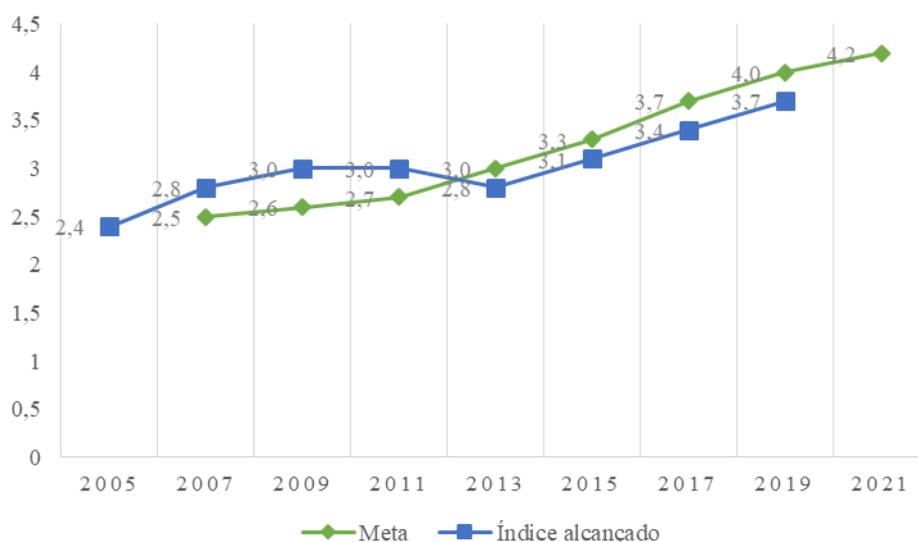
No que se refere à evolução do Índice constata-se, no Ensino Médio, uma discreta evolução, com períodos de estagnação. No entanto, desde a edição de 2013, o país não alcança a meta para as escolas públicas brasileiras. Na edição de 2019, embora se tenha percebido um aumento significativo no Índice (subiu de 3,5 para 3,9), percebe-se uma distância considerável com relação à meta, que é de 4,7 (INEP, 2020)¹. É o que se constata no gráfico a seguir:

¹ No que se refere ao Ensino Fundamental, constata-se um crescimento contínuo, ainda que tímido em algumas etapas. No Ensino Fundamental Anos Iniciais, registra-se crescimento com alcance da meta desde 2007 (na última edição, em 2019, o Índice alcançado pelas escolas públicas foi 5,7, superior à média estabelecida de 5,5). Já nos Anos Finais, embora o crescimento aconteça, o alcance da meta não ocorre desde 2013 (em 2019, o Índice alcançado pelas escolas públicas foi de 4,6 ao passo que a média estabelecida era 5,0). (INEP, 2020)

Gráfico 1. Evolução do Ideb nas escolas públicas do Brasil (Ensino Médio)*

Fonte: Elaborado pela autora com dados obtidos do INEP/MEC (2020)

Quando restringimos a análise à Rede Pública Estadual do Maranhão, percebemos um cenário de ascensão do Índice, embora sem alcance da meta. Consta-se que, entre 2007 e 2011, o Estado estava acima da meta prevista, o que foi interrompido em 2013 com a redução do Índice e consequente descumprimento da meta estabelecida. A partir de 2015, por sua vez, o Estado passou a apresentar crescimento no seu Índice, mas sem alcance da meta anteriormente definida para cada biênio. Na última edição, foi alcançada a maior nota do Estado (3,7), mas esta ainda se encontra abaixo da meta 4,0. O Gráfico 2 ilustra tais situações:

Gráfico 2. Evolução do Ideb na rede estadual maranhense (Ensino Médio)*

Fonte: Elaborado pela autora com dados obtidos do INEP/MEC (2020)

Frente aos dados apresentados, cumpre-nos compreender a influência do Saeb no estabelecimento das políticas de monitoramento e responsabilização utilizados no Estado do Maranhão. Para tanto, faz-se necessário esclarecer os principais conceitos e a caracterização de tais políticas.

2.2 Políticas de responsabilização adotadas pelos entes públicos: conceituação e caracterização

Refletir sobre a qualidade do processo educacional desenvolvido em um país ou rede de ensino é essencial para a tomada de decisões. Isto porque é importante identificar a evolução do desempenho acadêmico dos estudantes e, para além disso, perceber se os investimentos realizados são suficientes ou adequados para a melhoria dos resultados.

Por este motivo, muitos países e instituições têm adotado políticas de responsabilização, relacionando-as ao conceito de *accountability*, o qual será mais bem delineado ao longo do presente estudo. Cumpre salientar, no entanto, que a adoção de tais políticas tivera início a partir dos anos 1980, especificamente na Inglaterra e nos Estados Unidos, conforme assinala Brooke (2006).

Conforme o referido estudioso, nos Estados Unidos, o ponto de partida foi o relatório intitulado “Uma nação em risco”, de 1983, no qual foram apresentados resultados que indicavam declínio nos padrões educacionais, fazendo referência, inclusive, a 23 milhões de adultos analfabetos funcionais (sendo 13% jovens de 17 anos), entre outros aspectos. A partir de então, foram definidas políticas de responsabilização a serem adotadas em todo o território norte-americano e, em diferentes estados, são adotadas práticas de recompensas e sanções, conforme os resultados apresentados, as quais são amplamente aceitas pela comunidade em geral (BROOKE, 2006).

Na Inglaterra, por sua vez, a adoção de um currículo nacional e a adoção de sistema de avaliação ao final de cada etapa tornou possível a análise da qualidade educacional. No entanto, a forma como foi desenvolvida não agregou receptividade por parte da comunidade escolar, recebendo diversas críticas relacionadas ao “ranqueamento” das escolas, à desconsideração das variáveis socioeconômicas e das aprendizagens prévias inerentes aos estudantes (BROOKE, 2006).

De todo modo, apesar das críticas e reflexões inerentes à temática, constata-se uma onda crescente de adoção das políticas de responsabilização em todos os países, incluindo o Brasil, tendo como pano de fundo a importância dada à gestão pública para o alcance da qualidade e equidade educacional. No entanto, a forma como tais políticas são implementadas merece atenção.

A este respeito, Afonso (2018) tece importantes reflexões sobre possíveis equívocos associados à ideia de *accountability*. Conforme o referido autor, a ausência de um termo equivalente em português traz, muitas vezes, uma interpretação reduzida ou equivocada do seu conceito, fazendo com que os estudiosos adotem a termo “políticas de responsabilização” ou simplesmente “responsabilização” enquanto sinônimo de *accountability*.

Ocorre que, conforme o referido autor:

[...] uma vez que o termo *accountability* condensa diferentes dimensões, seria preferível nomeá-las explicitamente em função das exigências do objeto de estudo ou do contexto, ou, então, optar por manter o vocábulo *accountability* na língua original. Dito de outro modo, ou se estudam as articulações entre dimensões ou pilares (e aí o termo *accountability* pode ser adequado na medida em que se estará tentando perceber como é que os pilares da avaliação, da prestação de contas e da responsabilização se intersectam ou interagem, e quais são as suas combinatórias em cada caso); ou se privilegiam apenas dois pilares, e estar-se-ia perante *formas parcelares de accountability* (Afonso, 2009a; 2010b); ou se estuda somente um dos pilares (ou a avaliação, ou a prestação de contas, ou a responsabilização) e,

neste caso, o que se propõe aqui é que não se utilize o vocábulo *accountability*, mas que se nomeiam explicitamente as dimensões que estiverem sendo estudadas num determinado momento. (AFONSO, 2018, p. 10-11)

A reflexão é interessante especialmente no que diz respeito aos pilares elencados. Isto porque, o que se constata em termos de política de responsabilização, regra geral, é uma transferência de culpabilidade, decorrente dos resultados apresentados pelas unidades de ensino. Em decorrência disso, recompensas ou sanções são estabelecidas, mas sem uma reflexão acerca das condições de trabalho e demais fatores externos envolvidos no fazer pedagógico, fortalecendo políticas pautadas na meritocracia e nas desigualdades.

Somado a isso, a análise da efetividade dos investimentos também fica subjugada na medida em que os resultados – sejam positivos ou negativos – regra geral são atribuídos ao trabalho desenvolvido pela escola, sem as reflexões inerentes. A este respeito, o referido autor tece importante contribuição:

[...] responsabilizar profissionais ou instituições sem uma prévia e justa avaliação, e sem possibilidade de um exercício de prestação de contas transparente e preferencialmente dialógico, em que possam ser confrontados e ponderados argumentos e justificações válidos, é uma estratégia claramente autoritária e eticamente reprovável, que só pode proliferar em regimes não democráticos (ou com uma democracia meramente formal e de baixa intensidade) e no contexto de relações de poder claramente assimétricas e autocráticas (AFONSO, 2018, p. 11-12).

Não se trata, no entanto, de não adotar políticas de responsabilização – inclusive, dada a adesão pelas diferentes esferas, entende-se que este é um caminho irreversível – mas, de aplicá-las em sua totalidade, sem mera atribuição de culpas, recompensas ou sanções descontextualizadas.

Neste sentido, Carrasqueira et al. (2015), ao analisarem a adoção de políticas de adoção no Brasil, apresentam elementos inerentes ao debate acadêmico, ao citar Setubal (2010), Freitas (2013) e Brooke (2013). A este respeito, pontuam:

Alguns autores defendem que o pagamento de bônus aos profissionais da educação pode gerar uma concorrência entre escolas e provocar mais desigualdades escolares (SETUBAL, 2010). E ressaltam, ainda, a relação pouco saudável provocada pelo *accountability* vertical, que estabelece uma relação hierárquica entre quem cobra e quem é cobrado pelo sistema de *accountability*, e pelos efeitos negativos dessas políticas, que estão presentes no contexto norte-americano e que acabam sendo reproduzidos no Brasil (FREITAS, 2013). Outros estudos argumentam que é legítimo comparar escolas na tentativa de identificar as que apresentam dificuldade em desempenhar seu trabalho, como também identificar as que devem servir como fonte de aprendizagem para as demais (BROOKE, 2013.). (CARRASQUEIRA et al., 2015, p. 77)

O ponto-chave de toda essa discussão reside na análise dos resultados das políticas de responsabilização, sejam elas puramente meritocráticas (através da concessão de bônus as escolas e profissionais, por exemplo), sejam elas de caráter sancionatório (através da demissão de profissionais ou fechamento de escolas em função do baixo desempenho).

É importante refletir sobre a forma com que tais políticas são desenhadas, sobre as tramas que se estabelecem em cada rede, estado ou município e, especialmente, refletir sobre

o envolvimento dos profissionais, que muitas vezes, se mostram resistentes às políticas de responsabilização.

A este respeito, Marcelo Burgos, em vídeo da aula “Limites e possibilidades do IDEB” faz uma reflexão interessante ao questionar:

Como desenhar políticas e programas que de um lado estejam comprometidas com o alcance de resultados e que tenham no sistema de avaliação externa o grande parâmetro e de outro, políticas e programas que sejam capazes de assegurar a participação dos profissionais da escola, da própria direção escolar? (BURGOS, 2019, 6:06).

Isso significa envolver a comunidade na tomada de decisões, mas fazê-la também perceber-se parte do processo de construção de um ensino de qualidade. Deste modo, deve-se refletir acerca das possibilidades de controle e monitoramento dos diferentes setores envolvidos (entes públicos, profissionais, comunidade escolar), fazendo com que o comprometimento com os resultados seja efetivo e real. Para tanto, deve-se considerar as particularidades inerentes a cada realidade. Do contrário, o caminho será de resistências justificadas pela própria inoperância do sistema.

É o que afirma Brooke (2006, p. 399):

A resistência dos profissionais aos sistemas de responsabilização fundamenta-se no argumento de que a escola não pode ser responsabilizada por seus resultados se as secretarias não assegurarem as condições indispensáveis para um trabalho de qualidade. Parece inegável que qualquer sistema de responsabilização também precisa determinar o papel da entidade mantenedora e o nível de desempenho esperado. [...] Um sistema que cria um ônus para a escola, seja em termos de gratificações não recebidas ou de medidas administrativas, sempre será visto como injusto em um ambiente em que a burocracia é tida como ineficiente ou até inoperante. É igualmente desejável combinar o diagnóstico da escola com sistemas de apoio e capacitação de acordo com os problemas identificados, para assegurar que as escolas com pontuação menor recebam ajuda necessária para interpretar seus resultados e empreender mudanças.

Trata-se da adoção da *accountability* em sua perspectiva mais ampla e abrangente, envolvendo os três pilares já citados. Logo, o foco deve ser os resultados das escolas, vinculado a existências de condições efetivas para o alcance devido.

Conforme se evidenciou no item anterior, a preocupação com a qualidade educacional no Brasil surgiu na década de 1990, com a criação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), sendo intensificada em 2005, com a implantação da Prova Brasil e consequente criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) em 2005.

Passados os anos, os estados passaram a organizar-se com seus próprios sistemas de avaliação, de modo a aprimorar resultados e instituir políticas de gestão por resultados. Obviamente, o desenho de tais políticas sofre influência tanto dos atores envolvidos na sua formulação, quanto no grau de resistência encontrada (BURGOS, 2020, p. 2). Compreender a forma como as políticas se consolidam é fundamental para perceber o fluxo das políticas de responsabilização. Neste sentido, Marcelo Burgos (2020, p. 2) explicita:

Com base na tipologia formulada no campo da análise de políticas públicas, e aplicando-a para a área da educação, podemos dizer que políticas e programas se distinguem pela forma como estruturam o processo de implementação das ações orientadas para a reforma. De um lado, modelos mais *top down*, verticalizados, investem em uma cadeia de comando que

deve ser capaz de fazer com que os “burocratas de nível de rua” executem as tarefas previstas. Nessa hipótese, os resultados de avaliação externa permanecem como ferramenta de accountability, especialmente de responsabilização dos atores pelos resultados, e não como um insumo para a construção de uma leitura da escola pelos seus profissionais; no outro extremo, o modelo mais *bottom up* seria aquele que procura valorizar a capacidade dos próprios atores escolares para construírem, com base em evidências geradas pela avaliação externa, teorias e diagnósticos sobre a escola e sobre o que deve ser feito para a melhoria dos resultados. Evidentemente que uma boa parte dos programas fica no meio do caminho de cada um dos tipos. E também temos oportunidade de ver que muitos deles nascem mais *top down* ou mais *bottom up* e, gradualmente, se verticalizam ou se horizontalizam.

O referido autor segue enfatizando que o desenho destas políticas não é neutro e vai se consolidando, modificando ou aprimorando conforme os objetivos que se pretende alcançar. Por este motivo, é importante perceber que a política pública não é estática e precisa ser continuamente avaliada, monitorada e refletida. Nessa perspectiva, busca-se no tópico a seguir compreender o Programa Mais Ideb e as possíveis intervenções decorrentes de fatores externos, especialmente a avaliação em larga escala.

2.3 O Programa Mais Ideb: caracterização e análise da incidência das políticas de responsabilização

A partir da compreensão dos aspectos inerentes à evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica e dos elementos balizadores das políticas de responsabilização, cumpre compreender a realidade maranhense, à luz dos indicadores educacionais disponibilizados via Saeb e a partir da compreensão das políticas implementadas até então.

Neste contexto, antes de falar especificamente das políticas públicas implementadas, faz-se necessário perceber a evolução dos dados educacionais inerentes à rede pública estadual maranhense, especificamente no que diz respeito ao Ensino Médio. Para tanto, serão utilizados os dados extraídos do Painel Educacional Estadual, que evidenciam os resultados alcançados em Língua Portuguesa e Matemática no Saeb e que estão evidenciados na Tabela 1, a seguir:

Tabela 1 - Resultados da rede estadual de ensino do Maranhão* por nível de proficiência – 3ª série do Ensino Médio – SAEB

Nível	Matemática - 3ª série - Percentual				Língua Portuguesa - 3ª série - Percentual			
	2013	2015	2017	2019	2013	2015	2017	2019
Nível 0	43,85	29,02	34,75	35,60	45,47	37,77	34,20	30,61
Nível 1	23,24	30,33	22,38	18,94	19,75	20,65	19,89	18,58
Nível 2	15,82	24,37	19,29	17,69	15,82	18,16	18,10	18,18
Nível 3	8,93	10,16	12,19	13,84	10,72	12,12	14,20	14,98
Nível 4	4,44	3,72	6,63	7,66	5,31	6,43	8,56	9,89
Nível 5	2,75	1,77	3,08	3,96	2,29	3,68	3,75	5,41
Nível 6	0,85	0,52	1,21	1,59	0,58	1,02	1,07	2,00
Nível 7	0,13	0,11	0,34	0,56	0,06	0,17	0,22	0,32
Nível 8	0,00	0,00	0,11	0,14	0,00	0,00	0,01	0,03

Nível 9	0,00	0,00	0,01	0,03	-	-	-	-
Nível 10	0,00	0,00	0,00	0,00	-	-	-	-

Fonte: Adaptada pela autora com dados obtidos do INEP/MEC (2020).

Conforme se depreende, a partir da análise da Tabela 1, o resultado apresentado pela Rede Estadual de Ensino do Maranhão é preocupante, uma vez que a maior parte do seu público se encontra no Nível 0, ou seja, não apresentam habilidades elementares para esta etapa escolar. Tal cenário se perpetuou durante as últimas edições do Saeb, se compararmos de 2013 a 2019.

De certo que houve uma redução significativa no percentual de estudantes classificados no nível 0, se compararmos os dados referentes a 2013 e 2019 (em Matemática essa redução foi de 8,25%, ao passo que em Língua Portuguesa a redução foi de 14,86%). No entanto, faz-se necessário refletir acerca do resultado apresentado, pois demonstra a inaptidão dos estudantes em cursar o referido nível de ensino.

Neste sentido, é importante refletir sobre o papel das avaliações externas bem como a forma como seus resultados são utilizados para a melhoria da qualidade educacional das escolas. A princípio, entende-se que os dados obtidos são insuficientes para afirmar ou não que as avaliações externas não cumprem seu papel (de refletir sobre a melhoria da qualidade educacional, promovendo-a efetivamente), mas é um ponto que merece maior atenção em estudos posteriores.

Outrossim, considerando que, de acordo com a interpretação dada pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação na apresentação dos resultados do Saeb 2017 (INEP, 2018), o desempenho é considerado insuficiente quando as médias estão localizadas nos níveis 0 a 3; básica, nos níveis 4 a 6; e adequado para os resultados a partir do nível 7. Nestes termos, o Quadro 2 sintetiza os percentuais, conforme a categorização:

Tabela 2 - Resultados da rede estadual de ensino do Maranhão* conforme a categorização – 3ª série do Ensino Médio – SAEB

Categorização	Matemática - 3ª série - Percentual				Língua Portuguesa - 3ª série - Percentual			
	2013	2015	2017	2019	2013	2015	2017	2019
Insuficiente (0 a 3)	91,84	93,88	88,61	86,07	91,76	88,70	86,39	82,35
Básico (4 a 6)	8,04	6,01	10,92	13,21	8,18	11,13	13,38	17,30
Adequado (> 7)	0,13	0,11	0,46	0,73	0,06	0,17	0,23	0,35

Fonte: Adaptada pela autora com dados obtidos do INEP/MEC (2020).

A partir da análise da Tabela 2, percebe-se:

- Embora o Estado do Maranhão tenha alcançado certo avanço, ainda há uma concentração expressiva do quantitativo de estudantes na categoria Insuficiente, representando mais de 80% do total de alunos matriculados nesta etapa;

- Há um crescimento significativo do percentual de estudantes classificados no nível básico. No entanto, os dados ainda são muito abaixo dos previstos para alunos concluintes do Ensino Médio, o que exige um olhar mais atento pela administração pública; e

- Se considerarmos o nível adequado (> 7), verificamos que apenas 0,35% dos estudantes alcançaram este resultado em Língua Portuguesa, ao passo que em Matemática este percentual chega a apenas 0,73%. Há um crescimento, considerando a série histórica apresentada, no entanto, os resultados demonstram a necessidade de intervenção imediata para a melhoria da qualidade educacional da Rede.

Em que pesem os resultados negativos, constatamos certa evolução no cenário educacional da Rede, conforme se constata na Tabela 3 a seguir, que apresenta a média de

proficiência da rede, a partir de 2013:

Tabela 3 - Evolução da média de proficiência da rede estadual de ensino do Maranhão no Saeb

Ano	Resultado nas últimas edições - 3ª Série	
	Língua Portuguesa	Matemática
2013	234,22	237,16
2015	242,82	245,14
2017	247,23	244,53
2019	253,29	246,56

Fonte: Adaptada pela autora com dados obtidos do INEP/MEC (2020).

A partir da análise da Tabela 3, constata-se um crescimento bem evidente em Língua Portuguesa, aproximando-se dos 20 pontos percentuais (19,07%) no que se refere à proficiência, e um crescimento mais discreto em Matemática, com 9,4% de evolução e com registro de redução na proficiência entre 2015 e 2017.

Atualmente, a partir dos resultados de 2019, constata-se que a média dos estudantes se encontra no Nível 2 em Língua Portuguesa e no Nível 1 em Matemática, ambos insuficientes. Entende-se que a melhoria nos resultados somente será possível a partir do investimento cada vez mais evidente nas políticas públicas educacionais. Neste contexto, insere-se o Programa Mais Ideb.

Inicialmente estabelecido como Plano Mais Ideb, em 2016, tal política pública constitui-se em um conjunto de ações com foco na melhoria dos indicadores educacionais maranhenses. Para tanto, tem como parâmetros a formação de professores, o acompanhamento pedagógico das escolas e a elevação da proficiência.

A partir da criação do Mais Ideb, foram desenvolvidas várias ações com foco na aprendizagem, com formações específicas em Língua Portuguesa e Matemática, realização de aulões e simulados. De modo geral, essas ações foram divididas em quatro grupos principais, conforme o documento “Mais Ideb: Plano Estratégico para elevação do IDEB” (MARANHÃO, 2017), a saber:

1) **Ações com impacto na minimização dos índices de abandono:** tendo como foco o monitoramento e a orientação quanto ao preenchimento do Censo Escolar;

2) **Ações com impacto na minimização dos índices de reprovação:** por meio das quais foram estabelecidas alterações na sistemática de avaliação da rede, a partir da concessão da autorização por pendência e da definição da média 6,0 (seis) para fins de aprovação;

3) **Ações com impacto na elevação da proficiência:** a partir da formação de professores, da realização de simulados e do acompanhamento pedagógico das escolas; e

4) **Ações gerais de impacto nos indicadores:** que envolvem o estudo dos indicadores pelas escolas, a organização do calendário escolar com sugestão de ações específicas para o IDEB, composição de equipe técnica para acompanhamento na SEDUC (Comitê do IDEB) e o estabelecimento do Prêmio MAIS IDEB.

A partir de 2019, as ações do Plano Mais Ideb foram ampliadas, sendo convertido no Programa Mais Ideb, por meio da Lei nº 10.995, de 11 de março de 2019 (MARANHÃO 2019, n.p), que estabelece em seu artigo 3º:

Art. 3º A Política Educacional “Escola Digna” será desenvolvida de forma integrada pelo Governo do Estado, por intermédio da Secretaria de Estado de Educação - SEDUC, em regime de colaboração com os municípios,

abrangendo as seguintes ações: [...]

IX - fomento à melhoria dos indicadores educacionais do Estado do Maranhão, por meio do desenvolvimento do Programa “Mais IDEB”, a ser regulamentado por Decreto do Poder Executivo.

X - indução à melhoria do desempenho, por meio da concessão de bolsas, premiação e reconhecimento das experiências exitosas;

Em consonância com a referida Lei, foi publicada a Portaria nº 814, de 21 de maio de 2019 (MARANHÃO, 2019, n.p), que estabelece:

Art. 2º. O Programa Mais IDEB tem como objetivo fomentar a qualidade da educação básica, em todas as etapas e modalidades das escolas públicas da rede estadual de ensino, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem dos estudantes, de modo a favorecer a elevação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), em conformidade com a meta 8, do Plano Estadual de Educação, bem como aqueles definidos pelo Sistema Estadual de Avaliação do Maranhão (SEAMA).

Art. 3º. O Programa será desenvolvido por meio da implementação das seguintes ações:

I. formação dos profissionais da educação;

II. acompanhamento técnico-pedagógico dos indicadores de aprendizagem;

III. implementação de tecnologias de gestão educacional;

IV. realização de simulados e aulas, inclusive nas férias escolares;

V. mobilização da comunidade escolar para a implementação de ações didático-pedagógicas focadas na aprendizagem;

VI. premiação e reconhecimento das experiências exitosas. [grifo nosso]

A conversão do Plano Mais Ideb em Programa consiste na instituição de uma política pública contínua, voltada à melhoria dos resultados educacionais. No entanto, embora se tenha a compreensão da amplitude do referido Programa, nos deteremos à compreensão do Prêmio Mais Ideb, instituído pela portaria supracitada. Tal medida se faz necessária em função do objeto de estudo do presente artigo, que tem como foco a política de responsabilização adotada pela Rede Estadual de Ensino do Maranhão.

Nestes termos, o artigo 5º da referida Portaria estabelece:

Art. 5º. Fica instituído o Prêmio Mais IDEB, destinado à premiação pecuniária dos estudantes, professores e gestores das escolas públicas estaduais, com base no resultado de desempenho expresso pelo Índice de Desempenho Escolar do Maranhão, calculado pelo Sistema de Avaliação da Aprendizagem do Estado do Maranhão – SEAMA e/ou Simulados realizados no âmbito do Programa Mais IDEB. (MARANHÃO, 2019, n.p)

Cumprido salientar que o Sistema de Avaliação da Aprendizagem do Estado do Maranhão (SEAMA) foi instituído em 2019, na Rede Estadual de Ensino, ocasião em que foram aplicados testes de desempenho nos componentes de Língua Portuguesa e Matemática aos alunos do 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e da 3ª série do Ensino Médio.

A proposta do referido Sistema é monitorar a qualidade do aprendizado dos estudantes maranhenses, motivo pelo qual a sua aplicação foi estendida, via regime de colaboração, às redes municipais que fizeram adesão ao regime.

A partir dos resultados apresentados e, considerando o fluxo da rede divulgado pelo MEC/INEP, foi gerado o Índice de Desempenho Escolar do Maranhão (IDE/MA), o qual permitiu a concessão de premiações às categorias elencadas no artigo 5º. Em termos

numéricos, a premiação foi distribuída da seguinte forma:

Tabela 4 - Distribuição do Prêmio Mais Ideb conforme etapa, ano/série, valor e número máximo de prêmios *

PREMIAÇÃO	ETAPA	Ano/Série	VALOR DA PREMIAÇÃO (R\$)	Nº MÁXIMO DE PREMIOS
Estudantes**	Ensino Fundamental	9º Ano	R\$ 400,00	50
	Ensino Médio	3ª Série	R\$ 400,00*	1950
Professor	Ensino Fundamental	9º Ano	R\$ 2.000,00	30
	Ensino Médio	3ª Série	R\$ 2.000,00	270
Diretor Geral	Ensino Fundamental	9º Ano	R\$ 2.500,00	20
Diretor Adjunto	Ensino Fundamental	9º Ano	R\$ 2.000,00	20
Gestor Geral	Ensino Médio	3ª Série	R\$ 2.500,00	180
Gestor Auxiliar	Ensino Médio	3ª Série	R\$ 2.000,00	360

Fonte: MARANHÃO (2019, n.p).

Notas: * (Anexo I da Portaria nº 814/2019)

** Os 10 estudantes mais bem classificados farão jus à bolsa prevista no artigo 7º, § 1º.

Com relação aos critérios para concessão da citada premiação, ficam estabelecidos (MARANHÃO, 2019, n.p):

Art. 7º. [...]

§ 2º. Farão jus à premiação os **estudantes** com melhor desempenho que atendam cumulativamente aos seguintes critérios:

- frequência escolar mínima de 90% (noventa por cento);
- participação na Prova Brasil realizada pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb/Mec);
- participação em 100% dos simulados realizados no âmbito do Programa Mais IDEB.

Art. 8º. [...]

§ 1º. Para fazer jus à premiação prevista no caput, os **professores** deverão atender cumulativamente às seguintes condições:

- assiduidade mínima de 98% na escola;
- cumprimento integral da carga-horária dos períodos letivos finalizados;
- conclusão e encerramento dos lançamentos no SIAEP dos períodos finalizados;
- participação em 100% das ações desenvolvidas no âmbito do Programa Mais IDEB;
- participação de, no mínimo, 90% dos estudantes das respectivas turmas na Prova Brasil.

Art. 9º.

[...]

§ 1º. Farão jus à premiação os **gestores escolares** das escolas com melhor desempenho, que atendam cumulativamente aos seguintes critérios:

- realização de 100% das atividades previstas no Programa Mais IDEB;
- participação de, no mínimo, 90% dos estudantes nas avaliações do SEAMA e dos Simulados;
- participação de, no mínimo, 90% dos estudantes da escola na Prova Brasil. [grifo nosso]

Para além das categorias supracitadas, também foi definida premiação às 10 (dez) escolas com maiores percentuais de crescimento e às 10 (dez) escolas com melhores resultados no IDEB 2019. Tal premiação será repassada diretamente aos caixas escolares das

escolas premiadas e os valores são definidos pela própria Secretaria de Estado da Educação, nos termos do artigo 12, parágrafo único da Portaria nº 814/2019 (MARANHÃO, 2019, n.p).

Em que pesem os critérios estabelecidos, que primam pela participação dos envolvidos nas atividades do Programa Mais Ideb (incluindo aulas para os estudantes, formação para os profissionais, dentre outras), assiduidade de estudantes e professores nas atividades escolares, compromisso com o preenchimento do diário eletrônico por parte do docente e a participação no Saeb para as três categorias, fica evidenciado que o foco desde sempre é a melhoria dos indicadores educacionais do Estado.

Registre-se que, embora regulamentado apenas em 2019, o Programa Mais Ideb teve suas raízes estabelecidas desde 2015 e que suas proposições sempre estiveram pautadas na melhoria dos indicadores. Por questões temporais, especificamente no que diz respeito à premiação, não há possibilidade de se estabelecer um paralelo entre o estabelecimento da premiação e a efetiva melhoria dos resultados (embora o IDEB da Rede Estadual maranhense esteja em ascensão, entende-se que a implantação da política de premiação no ano de 2019, por si só, não é suficiente para definir o êxito desta ascensão). No entanto, é importante refletir sobre a consolidação da premiação enquanto estratégia de responsabilização.

A este respeito, Bonamino e Sousa (2012) tecem importantes colaborações ao discutirem sobre a existência de três gerações de avaliação no Brasil. A primeira tem como foco a análise da qualidade da educação ofertada no Brasil, não tendo como objetivo atribuir consequências diretas para escolas ou para o currículo. Para tanto, os resultados são divulgados publicamente, seja na internet, seja nas mídias sociais, sem retorno imediato à escola. O exemplo que evidencia esta realidade é o próprio Saeb, desde a sua criação até a edição de 2003, vez que tinha caráter amostral e não fornecia subsídios para uma análise mais detalhada sobre a realidade de cada unidade de ensino e, por consequência, inviabilizava a adoção das políticas de responsabilização.

A segunda geração contempla tanto a divulgação pública – tal como na primeira geração –, quanto a devolução dos resultados às escolas. No entanto, não há estabelecimento de consequências materiais, conforme os resultados apresentados. Assim, a consequência é apenas simbólica (por isso denominadas de *low stakes* ou de responsabilização branda), na medida em que a sociedade – e, em especial, a comunidade escolar – tem acesso aos resultados obtidos e pressiona pela melhoria na qualidade do processo educativo. (BONAMINO; SOUSA, 2012).

A Prova Brasil, censitária a partir de 2005 e direcionada à formulação do Ideb a partir de 2007, caracteriza-se por ser uma política de responsabilização de segunda geração, na medida em que divulga os resultados de modo mais detalhado e permite à comunidade o conhecimento desses resultados, servindo como instrumento de cobrança por melhores resultados.

A terceira geração, por sua vez, contempla políticas de responsabilização fortes (por isso denominadas *high stakes*), a partir do estabelecimento de sanções ou recompensas às unidades de ensino, a depender dos resultados alcançados. (BONAMINO; SOUSA, 2012). Neste contexto, exemplos como o Seama podem ser utilizados para caracterizar esta realidade, na medida em que estabelece bonificação aos profissionais e estudantes cujas turmas / escolas obtiveram os melhores resultados. Deste modo, os resultados são divulgados à comunidade, mas a responsabilidade é partilhada.

Assim, o Seama, por meio do Prêmio Mais Ideb, tem o viés de valorizar as experiências exitosas, também transmite a responsabilidade pelos resultados para própria escola, que deverá rever estratégias no intuito de alcançar resultados mais efetivos.

Em contrapartida, ações complementares são delimitadas no intuito de permitir a melhoria dos resultados, daí a relevância do Programa. Deste modo, o Programa Mais Ideb, a partir da implantação do Sistema Estadual de Avaliação do Maranhão (SEAMA), permite a

compreensão das lacunas de aprendizagem e viabiliza a adoção de políticas mais estruturantes, quais sejam: fortalecimento da formação docente; apropriação e análise dos resultados alcançados nas avaliações externas; continuidade das políticas de monitoramento; fortalecimento do regime de colaboração, de modo a minimizar as lacunas oriundas dos demais níveis de ensino; e engajamento, comprometimento e reconhecimento da comunidade escolar no alcance dos resultados alcançados, o que se percebe a partir da implantação do Prêmio Mais Ideb.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve como objetivo analisar a influência do SAEB no estabelecimento das políticas de monitoramento da Rede Estadual de Ensino do Maranhão. Deste modo, o ponto de partida foi a compreensão da estruturação do SAEB, a partir dos seus aspectos históricos e operacionais, incluindo uma breve análise acerca dos resultados alcançados.

A compreensão de tais elementos permite compreender seus reflexos na estruturação do trabalho desenvolvido pelas redes de ensino na busca pela melhoria da qualidade educacional. Em consonância, fez-se necessário compreender os elementos centrais das políticas de responsabilização, de modo a identificar características e conceitos que viabilizassem a análise das políticas públicas implementadas pelo Estado do Maranhão.

Entende-se que toda essa trama foi necessária para a compreensão do objeto de estudo, na medida em que os elementos característicos e conceituais fornecem subsídios para responder ao questionamento central deste estudo: afinal, o Saeb interfere no estabelecimento das políticas de monitoramento e responsabilização definidas pelo Estado do Maranhão, especificamente no Ensino Médio?

Embora seja relativamente precipitado fazer afirmações mais consistentes sobre esta relação, entende-se que o entendimento inicial é de que sim, o Saeb interfere diretamente no estabelecimento das políticas implementadas. E isso decorre do próprio processo histórico de consolidação deste Sistema, vez que inicialmente tinha caráter amostral e depois passou a ser censitário, permitindo uma análise mais minuciosa das diferentes realidades educacionais e, por consequência, exigindo melhorias no processo de aprendizagem até então desenvolvido.

Logo, as diferentes redes de ensino passaram a perceber a avaliação externa enquanto instrumento de controle da qualidade educacional e, em consonância, passaram a responsabilizar os demais atores envolvidos neste processo a partir do estabelecimento de premiações àqueles que obtiveram os melhores resultados (o que se caracteriza por ser a materialização das chamadas *high stakes*).

O estabelecimento das políticas de responsabilização visa ao maior envolvimento da comunidade escolar na melhoria dos indicadores educacionais, o que pode ser benéfico ou não. O benefício decorre do próprio envolvimento da comunidade, que passa a perceber-se enquanto sujeito que intervém nos resultados, a partir do trabalho desenvolvido. No entanto, é importante destacar que o esforço técnico, por si só, não é suficiente para a garantia da melhoria. Fatores externos interferem diretamente na realidade de cada escola e por isso se torna ainda mais salutar que a comunidade escolar se envolva no processo de tomada de decisões.

O malefício decorre da concepção equivocada de que a avaliação serve para classificar escolas, estudantes e profissionais; ou ainda da ideia de que a avaliação deve nortear o currículo adotado. O simples fato de “ranquear” as escolas, sem considerar suas peculiaridades torna o processo de premiar, muitas vezes, desanimador.

No entanto, é importante salientar que ainda é muito precoce estabelecer uma relação direta entre o Prêmio Mais Ideb e a melhoria dos resultados educacionais no Estado do Maranhão, vez que o Prêmio foi implantado apenas em 2019 e a rede vem em processo de ascensão em seus resultados desde a edição de 2015 do Saeb.

Neste sentido, entende-se ser relevante trazer à discussão a necessidade de propor ações contextualizadas de apropriação dos resultados, visando utilizá-los efetivamente em prol da melhoria da qualidade educacional. Logo, os resultados obtidos por meio do Seama não podem ser utilizados unicamente no intuito de classificar escolas, profissionais e estudantes, mas devem ser vistos enquanto instrumentos de reflexão e análise, bem como de revisão de práticas e condutas adotadas no cotidiano escolar.

Não se trata de utilizar a avaliação enquanto instrumento para definição do currículo, mas a favor do currículo, articulando o que é previsto para cada nível e etapa de ensino ao que efetivamente é ensinado (e dotado de significado pelos estudantes).

Neste sentido, monitorar a qualidade da educação ofertada nos diferentes espaços educacionais é fundamental para a busca de melhorias contínuas na prática pedagógica desenvolvida pelas instituições de ensino. Afinal, a superação dos problemas educacionais é um desafio a ser perseguido por todos os países, redes e unidades de ensino, o que exige de todos os envolvidos um esforço coletivo e um planejamento condizente com as diferentes realidades educacionais vivenciadas.

Assim, os sistemas de avaliação externa têm grande relevância para a percepção dos alcances, limites e desafios inerentes ao fazer pedagógico. Isto porque permitem, à luz de uma escala definida e utilizando metodologia voltada a esse fim, identificar possíveis equívocos no aprendizado dos estudantes, obtendo informações indispensáveis para o melhor planejamento das políticas educacionais, especialmente no que se refere ao acesso e à permanência do estudante na escola.

Neste contexto, entende-se que, para além das políticas de responsabilização, a melhoria nos resultados somente será possível a partir do investimento cada vez mais evidente nas políticas públicas já implementadas, a saber:

- Fortalecimento da formação docente;
- Apropriação e análise dos resultados alcançados na avaliação externa, seja o Saeb, seja a avaliação da própria Rede (SEAMA);
- Continuidade das políticas de monitoramento, o que já vem ocorrendo na Rede por meio do Programa Mais Ideb;
- Fortalecimento do regime de colaboração, de modo a minimizar as lacunas oriundas dos demais níveis de ensino;
- Engajamento, comprometimento e reconhecimento da comunidade escolar no alcance dos resultados alcançados, o que se percebe a partir da implantação do Prêmio Mais Ideb.

Frente ao exposto, entende-se que o grande desafio reside na capacidade de articular currículo, formação, objetivos educacionais e a própria avaliação em prol da melhoria do processo educativo. Neste sentido, devem-se compreender as políticas de monitoramento e responsabilização de modo mais amplo, suplantando a mera perspectiva de premiação e classificação, mas tornando-as instrumento de debate, apropriação e reflexão no seio da comunidade escolar. Restringir a política à mera divulgação do resultado e premiação dos “elegíveis” empobrece o processo e tira do centro do processo o fator principal: a melhoria do aprendizado dos estudantes.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, Almerindo Janela. Políticas de responsabilização: equívocos semânticos ou ambiguidades político-ideológicas?. **Revista de Educação**. Campinas: PUC-Campinas, v. 23, n. 1, p. 8-18, mar/abr 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.24220/2318-0870v23n1a4052>. Disponível em: <http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/reeducacao/article/view/4052/2563>. Acesso em: 16 abr. 2020.
- BONAMINO, Alicia; SOUSA, Sandra Zákia. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, June 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1517-97022012005000006>. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022012000200007&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 15 fev. 2021.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Ministério da Educação e do Desporto – MEC. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, BRASIL, 23 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 15 set. 2020.
- BROOKE, Nigel. O futuro das políticas de responsabilidade educacional no Brasil. **Cad. Pesqui.** São Paulo, v. 36, n. 128, pág. 377-401, ago. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742006000200006&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 15 de fevereiro de 2021.
- BURGOS, Marcelo. **Limites e possibilidades do Ideb**. Aula. Roteiro: Marcelo Burgos. Juiz de Fora: Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora, 2019. (9:26 min.), youtube, son., color. Publicado pelo canal Curso de Especialização em Estatísticas e AE. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=3aPxa5JxGal&feature=youtu.be>. Acesso em: 16 dez. 2020.
- BURGOS, Marcelo. **Estadualização dos sistemas de avaliação externa e sua relação com os desenhos de políticas e programas educacionais**. Juiz de Fora: CAEd/UFJF, 2020. 4p.
- CARNEIRO, Moaci Alves. **LDB fácil: leitura crítico-compreensiva artigo a artigo**. 24. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2015. 848 p.
- CARRASQUEIRA, Karina; ANDRADE, Felipe; KOSLINSKI, Mariane C.; PORTELA, Carolina; RÉGIS, André. Políticas de responsabilização escolar: um estudo exploratório sobre as estratégias de instâncias intermediárias na rede municipal do Rio de Janeiro. **Jornal de Políticas Educacionais**, [S.l.], v. 9, n. 17/18, jan-jun / ago-set, p. 75-89, 2015. <http://dx.doi.org/10.5380/jpe.v9i17/18.41299>. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/41299/28130>. Acesso em: 30 abr. 2020.
- FERNANDES, Reynaldo. **Índice De Desenvolvimento Da Educação Básica (IDEB): metas intermediárias para a sua trajetória no brasil, estados, municípios e escolas**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira– INEP. Ministério da Educação – MEC. Brasília: Inep, [2008] (Nota técnica). n.p. Disponível em:

https://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_sao_as_metas/Artigo_projecoes.pdf. Acesso em: 30 nov. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA -INEP. **Painel Educacional Estadual** . Brasília: Inep, [2020?]. n.p. Disponível em: <https://inepdata.inep.gov.br/analytics/saw.dll?Dashboard>. Acesso em: 06 dez. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA -INEP. **Prova Brasil-** Avaliação do rendimento escolar. Brasília: Inep, [2018?]. n.p. Disponível em: <http://sistemasprovabrasil.inep.gov.br/provaBrasilResultados/>. Acesso em 06 dez. 2020

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP. Ministério da Educação. **Saeb: Histórico**. Brasília: Inep, 2019. n.p. Atualizado 29 out. 2019. Disponível em: <http://provabrasil.inep.gov.br/educacao-basica/saeb/historico> . Acesso em: 30 nov. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA -INEP. **IDEB** - Resultados e Metas. Brasília: Inep, 2020. n.p. (atualizado 15/09/2020). Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/home.seam?cid=5990632>. /. Acesso em: 06 dez. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS-INEP. Ministério da Educação. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB**. Brasília, DF: MEC/Inep, [2007] (Nota técnica). p. 1. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_e_o_ideb/Nota_Tecnica_n1_concepcaoIDEB.pdf. Acesso em: 05 dez. 2020.

KLEIN, Rubens. Utilização da Teoria da Resposta ao Item no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). **Meta-Avaliação**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 125-140, maio/ago. 2009. Disponível em: <https://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/metaavaliacao/article/view/38/17>. Acesso em: 25 nov. 2020.

MARANHÃO. **MAIS IDEB-** Plano Estratégico para elevação do Ideb rede estadual de educação. Secretaria de Estado da Educação. Secretaria adjunta de ensino. 2017. 22p.

MARANHÃO. Secretaria de Estado da Educação. Portaria nº 357, de 21 de maio de 2019. Dispõe sobre a operacionalização do Artigo 3º, IX e X, Lei Nº 10.995, de 11 de março de 2019 e dá outras providências. **Portaria Nº 814, de 21 de Maio de 2019**. São Luís, MA, 25 maio 2019. Disponível em: <https://www.educacao.ma.gov.br/files/2019/08/Portaria-n%C2%BA-814-2019-Regulamentar-Programa-Mais-IDEB-1%C2%AA-vers%C3%A3o.pdf>.. Acesso em: 24 out. 2020.

OLIVEIRA, Lina Kátia Mesquita de. **Três investigações sobre escalas de proficiência e suas interpretações**. 2008. 216 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Educação, Departamento de Educação da Puc-Rio, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/colecao.php?strSecao=resultado&nrSeq=12868@1>. Acesso em: 15 dez. 2020.