



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

---

**LUCAS GABRIEL DOS SANTOS SAYÃO**

**CONDICIONANTES DA POLÍTICA: A FORMULAÇÃO DO SISTEMA  
DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO DA REDE PÚBLICA DE MATO  
GROSSO DO SUL – SAEMS**

**DOURADOS-MS**

**2017**

**LUCAS GABRIEL DOS SANTOS SAYÃO**

**CONDICIONANTES DA POLÍTICA: A FORMULAÇÃO DO SISTEMA  
DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO DA REDE PÚBLICA DE MATO  
GROSSO DO SUL – SAEMS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Grande Dourados, para a obtenção do título de Mestre em Educação, área de concentração em História, Políticas e Gestão da Educação.

Orientação: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Giselle Cristina Martins Real.

**DOURADOS-MS  
2017**

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).**

S274c	<p>Sayão, Lucas Gabriel dos Santos. Condicionantes da política : a formulação do Sistema de Avaliação da Educação da rede pública de Mato Grosso do Sul - SAEMS. / Lucas Gabriel dos Santos Sayão. – Dourados, MS : UFGD, 2017. 141f.</p> <p>Orientadora: Prof. Dra. Giselle Cristina Martins Real. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Grande Dourados.</p> <p>1. Política educacional. 2. Avaliação sistêmica. 3. SAEMS. I. Título.</p>
-------	--

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central – UFGD.**

**©Todos os direitos reservados. Permitido a publicação parcial desde que citada a fonte.**

## FOLHA DE APROVAÇÃO

Lucas Gabriel dos Santos Sayão

CONDICIONANTES DA POLÍTICA: A FORMULAÇÃO DO SISTEMA DE  
AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO DA REDE PÚBLICA DE MATO GROSSO DO SUL –  
SAEMS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Grande Dourados, para a obtenção do título de Mestre em Educação, área de concentração em História, Políticas e Gestão da Educação.

Orientação: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Giselle Cristina Martins Real

### BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Giselle Cristina Martins Real – orientadora  
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD):



Profa. Dra. Cristiane Machado  
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP):



Profa. Dra. Maria Alice de Miranda Aranda  
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD):



*À minha vó Coló (in memoriam). Preta, pobre, analfabeta,  
Pós-Dra. em caridade e amor.  
À minha mãe Luci.  
Dra. em fé, trabalho e afeto.  
À minha esposa Jéssica.  
Me. em companheirismo, paciência e carinho.*

*Dedico.*

## AGRADECIMENTOS

À Deus, pela vida e pela fé na humanidade.

À professora Dra. Giselle Cristina Martins Real, pela confiança e por ser uma orientadora brilhante.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação (FAED), pelos ensinamentos.

Às professoras Dras. Maria Alice de Miranda Aranda, Cristiane Machado e Debora Cristina Jeffrey, pelas valiosas contribuições à minha pesquisa.

Aos acadêmicos do Mestrado em Educação, especialmente à colega Marielle e às companheiras da Linha de Pesquisa Políticas e Gestão da Educação: Olga, Marli, Fabiany, Karem, Ana, Kelei, Eliane e Evally.

Aos integrantes do Grupo de Estudos “Estado, Políticas e Gestão da Educação” (GEPGE) e do Grupo de Estudos e Pesquisa em “Política e Avaliação da Educação Superior” (PAES), especialmente aos colegas Saulo, Ana Lúcia Marran, Marianne, Márcia, Ana Maria e Viviane, pelos momentos de estudo e debate.

Aos técnicos da FAED, Fernanda e Cleber, pela dedicação e bom trabalho.

Aos meus pais Cássio e Lucidalva, pelo apoio em todos os momentos da minha vida e formação, por serem modelos de simplicidade e luta.

Aos meus irmãos Gustavo, Rodrigo e Santiago, por serem exemplos de honestidade e amor.

Às minhas irmãs Priscilla, Paloma e Pâmella, pelo carinho, atenção e por serem as pedagogas que me estimulam a querer ser, conhecer, aprender e ensinar mais.

À minha sogra Idalina, pela presença e apoio. *Muchas gracias!*

Aos meus sobrinhos e demais familiares, educandos e amigos.

Tenho imensa gratidão a essas diversas mãos que me auxiliaram, direta ou indiretamente, a escrever este trabalho.

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo a análise do Sistema de Avaliação da Educação da Rede Pública de Mato Grosso do Sul – SAEMS, para a apreensão dos fatores condicionantes (DRAIBE, 2011) do processo de sua formulação e reformulação. Este tema ganha importância para a área educacional brasileira a partir do movimento de implementação de políticas públicas de avaliação em larga escala, desencadeado, principalmente, a partir da institucionalização do SAEB, com o objetivo de gerar a melhoria da qualidade da educação básica pública que, por sua vez, incentivou o desenvolvimento de sistemas de avaliação externa pelos diversos estados do país desde a década de 1990. Para alcançar ao objetivo proposto, adotou-se como base teórico-metodológica a abordagem do *policy cycle* (PALUMBO, 1998), que apresenta ferramentas capazes de apreender a construção da política em tela, contribuindo com análises conjuntural e processual da construção do SAEMS em Mato Grosso do Sul (MS). O problema norteador da pesquisa está demarcado na seguinte questão: Quais foram os condicionantes para o processo de formulação e de reformulação do SAEMS? A metodologia adotada pauta-se na pesquisa documental e bibliográfica. As fontes documentais analisadas envolveram os documentos oficiais, normativos e informativos do estado de MS, dentre os quais: leis, decretos, deliberações, resoluções e demais normativas, como os planos estaduais de educação (PEEs/MS), deliberações do Conselho Estadual de Educação (CEE/MS) e leis e decretos da Assembleia Legislativa (AL/MS). Os resultados demonstraram que a avaliação sistêmica já estava presente na agenda política do estado de MS desde a década de 1990 e foi se estabelecendo a partir de condicionantes históricos, políticos e técnicos locais, em intersecção com o contexto nacional de institucionalização do SAEB e das demais avaliações sistêmicas adotadas por outros estados. A pesquisa evidenciou que o SAEMS passou por descontinuidades e foi se compondo ao longo dos governos por incrementalismos (RUA, 2012), tornando-se um mecanismo para diferentes funções, no processo de formulação e reformulação das políticas estaduais de avaliação da educação. Observou-se que uma das possíveis causas da descontinuidade e das mudanças de finalidades do SAEMS ocorreu, principalmente, devido às renovações nos quadros dirigentes da Secretaria Estadual de Educação de MS (SED/MS) e da gestão do governo estadual do MS, também devido à desarticulação entre a SED/MS e o CEE/MS quanto ao ordenamento jurídico do SAEMS e à ausência de planejamento específico e estratégico desse sistema de avaliação nos PEEs/MS, o que corrobora com a desorientação quanto aos objetivos dessa política e com a ruptura de ações positivas que o sistema procurou desenvolver.

**Palavras-chave:** Política Educacional; Avaliação Sistêmica; SAEMS.

## ABSTRACT

The present work has as an objective of analyzing the Education Evaluation System of the Public Schools of Mato Grosso do Sul - SAEMS, in order to apprehend the conditioning factors (DRAIBE, 2011) of the process of its formulation and reformulation. This theme gains importance for the Brazilian educational area from the implementation of large-scale evaluation public policies, triggered mainly by the institutionalization of the SAEB, with the objective of improving the quality of public basic education, in turn, encouraged the development of external evaluation systems by the different states of the country since the 1990s. In order to reach the proposed objective, the approach of the policy cycle (PALUMBO, 1998) was adopted as the theoretical-methodological basis. Tools capable of apprehending the construction of the policy on screen, contributing to the conjuncture and process analysis of the construction of the SAEMS in Mato Grosso do Sul (MS). The problem guiding the research is framed in the following question: What were the conditions for the process of formulating and reformulating SAEMS? The methodology adopted is based on documental and bibliographic research. The documentary sources analyzed involved official, normative and informative documents of the state of MS, among them: laws, decrees, resolutions, resolutions and other norms, such as state education plans (PEEs / MS), State Council of Education (EEC / MS) and laws and decrees of the Legislative Assembly (AL / MS). The results showed that the systemic evaluation was already present in the political agenda of the state of MS since the 1990s and was established based on historical, political and technical conditions in the area, in line with the national context of institutionalization of SAEB and other systemic assessments adopted by other states. The research evidenced that the SAEMS went through discontinuities and was composed throughout the governments by incrementalisms (RUA, 2012), becoming a mechanism for different functions, in the process of formulation and reformulation of the state education evaluation policies. It was observed that one of the possible causes of the discontinuity and the changes in SAEMS purposes occurred mainly due to the renewal of the State Secretariat of Education of MS (SED/MS) and the to the disarticulation between the SED/MS and the CEE/MS and the lack of specific and strategic SAEMS planning in the PEEs/MS, which corroborates the disorientation of the objectives of this policy and the rupture of positive actions that the system sought develop.

**Key words:** Educational Policy; Systemic Evaluation; SAEMS.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Agrupamento dos assuntos encontrados sobre avaliação da educação nos bancos de dados científicos da área de educação (2015).....	04
Quadro 02 – Síntese do levantamento bibliográfico realizado sobre o SAEMS (2016).	05
Quadro 03 – Metas referentes à avaliação sistêmica no PNE 2001-2010.....	15
Quadro 04 – Metas e estratégias referentes à avaliação sistêmica no PNE 2014-2024...	17
Quadro 05 – Implementação de avaliações estaduais por região brasileira (de 1992 a 2013).....	36
Quadro 06 – Decretos que normatizaram a organização das unidades escolares da rede estadual de ensino de 1991 a 2001.....	49
Quadro 07 – Avaliações aplicadas pelo Programa de Avaliação Educacional da Escola Pública Estadual de Mato Grosso do Sul (1993-1997).....	51
Quadro 08 – Diferentes iniciativas de avaliações sistêmicas estaduais e da capital do estado de MS (1993-2016).....	53
Quadro 09 – SAEMS: Alterações na sua organização e finalidades em distintos momentos históricos (de 1993 a 2014).....	66
Quadro 10 – Estratégias relacionadas à avaliação sistêmica estadual no PEE/MS-2014	74
Quadro 11 – Normativas e ações relacionadas à avaliação sistêmica da educação básica (de 1988 a 2016): Brasil X Mato Grosso do Sul.....	83
Quadro 12 – Condicionantes políticos e técnicos do SAEMS (de 1993 a 2014).....	90
Quadro 13 – Amostragem da ampla divulgação do Programa Escola para o Sucesso na mídia de alguns municípios de MS (de 2012 a 2014).....	95

## LISTA DE TABELAS

Tabela 01 –	Panorama do Ideb dos anos finais da educação básica no Mato Grosso do Sul e no Brasil segundo a plataforma QEDu - 2007 a 2015 .....	30
Tabela 02 –	Ideb - Resultados e Metas dos anos iniciais do Ensino Fundamental – Brasil e MS (2005-2021).....	32
Tabela 03 –	Ideb - Resultados e Metas dos anos finais do Ensino Fundamental – Brasil e MS (2005-2021).....	33
Tabela 04 –	Ideb - Resultados e Metas do Ensino Médio – Brasil e MS (2005-2021).....	34
Tabela 05 –	Metas do PNE/2014 para o Ideb da educação básica.....	35
Tabela 06 –	Resultados no Ideb obtidos pelo sistema estadual de educação de Mato Grosso do Sul, nos anos de 2005 a 2015 para a 3ª ano do EM .....	42
Tabela 07 –	Desempenho dos estudantes nas avaliações de 2011 a 2014 do SAEMS.....	76
Tabela 08 –	Período de aplicação do SAEMS e os resultados no Ideb obtidos pelo sistema estadual de educação de Mato Grosso do Sul (2003-2015).....	78
Tabela 09 –	Custo para o desenvolvimento do SAEMS por ano e modelo de implementação (de 2003 a 2016).....	97

## LISTA DE SIGLAS

ADEE - Acompanhamento do Desempenho Escolar do Estudante  
AGEE - Agenda Globalmente Estruturada para a Educação  
AL/MS - Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul  
ANA - Avaliação Nacional da Alfabetização  
ANEB - Avaliação Nacional da Educação Básica  
ANRESC - Avaliação Nacional do Rendimento Escolar  
BM - Banco Mundial  
BID - Banco Mundial  
CAEd - Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação  
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
CEALE/UFMG - Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita/Universidade Federal de Minas Gerais  
CEE/MS - Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul  
CF - Constituição Federal  
CEFAM - Centros de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério  
CESPE/UnB - Centro de Seleção e de Promoção de Eventos/Universidade de Brasília  
CNE - Conselho Nacional de Educação  
CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
EB - Educação Básica  
EC - Emenda Constitucional  
EF - Ensino Fundamental  
EJA - Educação de Jovens e Adultos  
EM- Ensino Médio  
ENCCEJA - Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos  
ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio  
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação  
FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério  
GEpR - Gestão Escolar orientada para Resultados  
GETEP - Gestão de Apoio Técnico-Pedagógico  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDE - Indicador de Desempenho Escolar

IDEAL - Índice de Desenvolvimento da Educação de Alagoas  
IDEAM - Índice de Desenvolvimento da Educação do Amazonas  
Ideb - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica  
IDEGO - Índice de Desenvolvimento da Educação Goiana  
IDEPE - Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco  
IDEPB - Índice de Desenvolvimento da Educação da Paraíba  
IDESP - Índice de Desenvolvimento da Educação de São Paulo  
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano  
IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal  
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira  
INESP - Instituto Nacional de Ensino e Pesquisa  
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
MEC - Ministério da Educação  
MS - Mato Grosso do Sul  
OCDE - Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico  
Ongs - Organizações Não Governamentais  
ONU - Organização das Nações Unidas  
PAEBES - Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo  
PAEMS - Programa de Avaliação Educacional da Escola Pública Estadual de Mato Grosso do Sul  
PAES - Grupo Estudos e Pesquisas em Política e Avaliação da Educação Superior  
PAIC - Programa de Alfabetização na Idade Certa  
PAR - Plano de Ações Articuladas  
PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola  
PEE/MS - Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul  
PIB - Produto Interno Bruto  
PIBID - Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência  
PISA - Programa Internacional de Avaliação de Alunos  
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PNAIC - Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa  
PNBE - Programa Nacional Biblioteca da Escola  
PNLD - Programa Nacional do Livro Didático  
PNE - Plano Nacional de Educação  
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PP - Partido Progressista  
PROALFA - Programa de Avaliação da Alfabetização  
PROEB – Programa Educa Brasil  
PROEMI/JF - Programa do Ensino Médio Inovador/Jovem de Futuro  
PROMOVER - Programa Municipal de Avaliação Externa de Desempenho de Alunos  
PROUNI - Programa Universidade para Todos  
PT - Partido dos Trabalhadores  
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro  
REE/MS - Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul  
REME - Rede Municipal de Ensino de Campo Grande-MS  
SABE - Sistema de Avaliação Baiano da Educação  
SADEAM - Sistema de Avaliação Educacional do Desempenho Educacional do Amazonas  
SAEB - Sistema de Avaliação da Educação Básica  
SAEGO - Sistema de Avaliação Educacional do Estado de Goiás  
SAEM - Sistema de Avaliação das Escolas Municipais  
SAEMS - Sistema de Avaliação da Educação da Rede Pública de Mato Grosso do Sul  
SAEP - Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público  
SAEP - Sistema de Avaliação da Educação Básica do Paraná  
SAEPB - Sistema Estadual de Avaliação da Educação da Paraíba  
SAEPE - Sistema de Avaliação da Educação Básica de Pernambuco  
SAEPI - Sistema de Avaliação Educacional do Piauí  
SAERJ Sistema de Avaliação da Educação do Estado do Rio de Janeiro  
SAERO - Sistema de Avaliação Educacional de Rondônia  
SAERS - Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Rio Grande do Sul  
SALTO - Sistema de Avaliação da Educação do Estado do Tocantins  
SAPED - Sistema de Avaliação Periódica de Desempenho  
SARESP - Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo  
SAVEAL - Sistema de Avaliação Educacional de Alagoas  
SCIELO - Scientific Electronic Library Online  
SEAP - Sistema Estadual de Avaliação Participativa  
SEAPE - Sistema Estadual de Avaliação da Aprendizagem Escolar  
SED/MS - Secretaria de Educação do Estado de Mato Grosso do Sul  
SEE - Secretaria Estadual de Educação  
SEE/MS - Sistema Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul

SEMED - Secretaria Municipal de Educação  
SEPED - Superintendência de Políticas de Educação de Educação  
SIMAVE - Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública  
SISPAE - Sistema Paraense de Avaliação Educacional  
SISU - Sistema de Seleção Unificado  
SPAECE - Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará  
SUPAI - Superintendência de Planejamento e Apoio Institucional  
SIMAVE, SAERS, SINESP, SAEM, SARESP  
TRI – Teoria de Resposta ao Item  
TPE - Todos Pela Educação  
UCDB - Universidade Católica Dom Bosco  
UEMS - Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul  
UFGD - Universidade Federal da Grande Dourados  
UFJF - Universidade Federal de Juiz de Fora  
UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais  
UFMS - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura  
UNESP - Universidade Estadual Paulista  
UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas  
UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância  
USP - Universidade de São Paulo

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO I.....	12
A AVALIAÇÃO NA POLÍTICA DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL .....	12
1 Avaliação sistêmica: marco regulatório .....	12
1.1 Avaliação sistêmica: a agenda educacional brasileira .....	20
1.2 Articulações público/privado e o quase mercado na agenda da educação básica .....	24
2 O Mato Grosso do Sul nas avaliações nacionais.....	32
2.1 O Sistema de Avaliação da Educação da Rede Pública de Mato Grosso do Sul.....	37
CAPÍTULO II.....	46
MARCOS REGULATÓRIO E TEMPORAL DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO DA REDE PÚBLICA DE MATO GROSSO DO SUL - SAEMS.....	46
1 Atos normativos no contexto da formulação e da reformulação do SAEMS .....	46
1.2 Atos normativos no contexto da reformulação do SAEMS: o papel CEE/MS e do PEE/MS-2014.....	72
CAPÍTULO III .....	81
OS CONDICIONANTES DO PROCESSO DA FORMULAÇÃO E DA REFORMULAÇÃO DO SAEMS .....	81
1 Condicionantes históricos e marcos temporais do SAEMS.....	82
1.1 Condicionantes políticos e técnicos do SAEMS .....	89
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	101
REFERÊNCIAS .....	107
ANEXOS (CD-ROM).....	116
1. DECRETO-LEI nº 117, DE 30 DE JULHO DE 1979. ....	116
2. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL Nº , DE 5 DE OUTUBRO DE 1989. ....	116
3. DECRETO Nº 5.868, DE 17 DE ABRIL DE 1991.....	116
4. LEI Nº 1460 DE 17 DE DEZEMBRO DE 1993.....	116
5. DECRETO Nº 7227 DE 26 DE MAIO DE 1993.....	116
6. DECRETO Nº 7497 DE 10 DE NOVEMBRO DE 1993 .....	116
7. LEI Nº 1520 DE 12 DE JULHO DE 1994 .....	116
8. DECRETO Nº 8.273, DE 7 DE JUNHO DE 1995. ....	116
9. DECRETO Nº 9.231. DE 6 DE NOVEMBRO DE 1998. ....	116
10. DECRETO Nº 10.521, DE 23 DE OUTUBRO DE 2001.....	116
11. Altera a redação do art. 27 do Decreto nº 10.521, de 23 de outubro de 2001 .....	116
12. LEI Nº 2.787, DE 24 DE DEZEMBRO DE 2003.....	116
13. DELIBERAÇÃO CEEMS Nº 7111, de 16 de outubro de 2003. ....	116

14. LEI Nº 2.791, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2003.....	116
15. DELIBERAÇÃO CEE-MS N. 8144, de 09 de outubro de 2006.....	116
16. DECRETO N. 12.358, DE 2 DE JULHO DE 2007. ....	116
17. LEI N. 3.471, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2007. ....	116
18. LEI Nº 3.471, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2007.....	116
19. DELIBERAÇÃO CEE-MS N. 9191, DE 26 DE NOVEMBRO DE 2009. ....	116
20. LEI Nº 3.966, DE 23 DE SETEMBRO DE 2010. ....	116
21. DECRETO Nº 13.117, DE 3 DE FEVEREIRO DE 2011. ....	116
22. DECRETO Nº 13.770, DE 19 DE SETEMBRO DE 2013.....	116
23. DECRETO Nº 13.770, DE 19 DE SETEMBRO DE 2013.....	116
24. LEI Nº 4.621, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2014.....	116
25. DELIBERAÇÃO CEE-MS N. 10.647, DE 28 DE ABRIL DE 2015.....	116
26. DELIBERAÇÃO CEE-MS N. 10.680, DE 13 DE AGOSTO DE 2015.....	116
27. DELIBERAÇÃO CEE-MS N. 10.814, DE 10 DE MARÇO DE 2016.....	116
28. PROMOVER_REVISTA DO SISTEMA_2011 .....	116
29. REVISTA PROMOVER EDUCAÇÃO DE QUALIDADE_2011 .....	116
30. REVISTA DA GESTÃO ESCOLAR_SAEMS_2012 .....	116
31. SAEMS_REVISTA_PEDAGOGICA_MT_2012.....	116
32. REVISTA DA GESTÃO ESCOLAR_SAEMS 2013 .....	116
33. SAEMS_REVISTA_PEDAGOGICA_MT_2014.....	116
34. SAEMS_REVISTA_PEDAGOGICA_PT_2014.....	116
35. REVISTA DA GESTÃO ESCOLAR_SAEMS_2014 .....	116
36. SAEMS REVISTA DO SISTEMA 2014 .....	116

## INTRODUÇÃO

A literatura da área de avaliação educacional<sup>1</sup> traz como uma das questões centrais da política educacional, o vínculo estabelecido entre a avaliação sistêmica e a melhoria da qualidade da educação básica no Brasil e no mundo.

As políticas públicas de avaliação sistêmica têm se intensificado desde a década de 1990. Sistemas de avaliações externas são implementados tanto na esfera federal quanto estadual e até municipal, com o objetivo de promover a qualidade do ensino como também à melhoria da gestão dos sistemas educacionais, por meio de levantamento de dados censitários e do monitoramento do rendimento escolar que essas avaliações procuram promover, que auxiliariam os governantes a obterem dados concretos para a elaboração e execução de políticas educacionais (INEP, 2015).

Porém, muitos pesquisadores dessa temática questionam a vinculação dos resultados dessas avaliações, balizadas principalmente por meio de índices como Ideb<sup>2</sup>, como requisito para se medir a qualidade educacional (FREITAS, 2012; GATTI, 2007; OLIVEIRA, 2009; SOUSA, 2014). As críticas incidem, sobretudo, sob a definição do padrão de qualidade da educação ofertada pelo setor público estar atrelada de forma restrita e enfática aos resultados do desempenho dos alunos em avaliações externas.

Para Freitas (2011) as avaliações sistêmicas se constituem em estratégias de gestão

---

<sup>1</sup> Freitas, D. N. T. (2007), Gatti (2007), Oliveira (2009), Ravitch (2010), Brooke e Cunha (2011), Werle (2011), Freitas, L. C. (2011), Sousa (2014), Alavarse, Bravo e Machado (2014), Almeida (2015), entre outros.

<sup>2</sup> Ideb - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, criado em 2007 pelo INEP, para medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino. Possibilita o monitoramento da qualidade da educação por meio do cruzamento de dados concretos: a taxa de rendimento escolar (aprovação), por meio de censo escolar, e as médias de desempenho nos exames aplicados pelo Inep: SAEB e Prova Brasil. A meta é alcançar 6 pontos até 2022, a média correspondente ao sistema educacional dos países desenvolvidos (INEP, 2015).

educacional neotecnicistas originadas no interior do neoliberalismo, em que os governos buscam se desresponsabilizar pela (má) qualidade de seus sistemas de ensino, atribuindo-a aos professores, alunos e sociedade. O autor fundamenta parte de seus argumentos no livro de Diane Ravitch (2010), intitulado “The death and life of the great American School System: how testing and choice are undermining education”, que critica o Sistema Americano de Avaliação cuja ênfase é concentrada em testes e exames de alto impacto.

A implementação de políticas públicas de avaliação da educação, ampliadas no governo Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995-2002) e continuadas nos governos Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), Dilma Rousseff (2011-2016) e Michel Temer (2016 – até o presente momento) constituem como uma política de Estado<sup>3</sup> (HOFLING, 2001), tornando-se peça central nos mecanismos de controle da qualidade da educação ofertada (SOUSA; OLIVEIRA, 2003); desenhando o que se convencionou a chamar de “Estado Avaliador<sup>4</sup>” (AFONSO, 2003).

Desde então, as principais iniciativas de avaliação em larga escala para a educação básica são promovidas pelo governo federal, direcionada pelo Ministério da Educação (MEC) e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), a partir da institucionalização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). O SAEB pode ser indicado como um marco na constituição desse processo, conforme explicita Sousa e Oliveira (2010), quando informam: “[...] A consolidação do Saeb estimulou ainda as propostas de avaliação no âmbito de governos estaduais, iniciativas que passaram a ter centralidade nas políticas em curso” (SOUSA; OLIVEIRA, 2010, p.795).

Alguns governos estaduais já realizam avaliações em larga escala próprias, como o governo do Ceará que criou o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE), desde 1992, São Paulo com o Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP), desde 1996, e Minas Gerais que instituiu o Sistema

---

<sup>3</sup> É importante diferenciar a concepção entre Estado e governo. O Estado é representado pelas instituições como exército, órgãos legislativos, tribunais e etc., e governo são representantes da sociedade que exercem funções do Estado a partir de certos programas e projetos, por certo período. Estes projetos e programas do governo são implantados pelo Estado: é o Estado em ação produzindo políticas públicas, mas, as mesmas são de responsabilidade do Estado, porém não podem ser reduzidas a políticas estatais, pois suas implementações envolvem outros organismos e agentes sociais (HOFLING, 2001).

<sup>4</sup> Expressão utilizada por Guy Neave (1988; 1998) que se refere ao processo de internacionalização do Estado e a reestruturação do capitalismo globalizado redefinindo os papéis dos Estados Nacionais. As redefinições do papel do Estado vão ao sentido de o mesmo manter-se protagonista e centralizador, no que diz respeito à regulação e à avaliação, porém transferindo responsabilidades e funções para novos atores sociais, induzindo processos diferentes em torno do bem comum e do espaço público. No que se refere à educação, o Estado adota um modelo híbrido, composto por estratégias de autonomia ou auto regulação institucional, dividindo o controle com o mercado, onde, o Estado tem o papel de supervisor. Processo que reflete a necessidade estruturante da política educacional de um Estado Avaliador neste novo modelo (AFONSO, 2003).

Mineiro de Avaliação da Educação Pública (SIMAVE), desde 2000, entre outros.

Nota-se que além dos estados citados, pioneiros no desenvolvimento de sistemas de avaliação, houve a adoção dessa política por outros estados, como o Mato Grosso do Sul<sup>5</sup> (MS), que desde 2003, por meio do Sistema de Avaliação da Educação da Rede Pública de Mato Grosso do Sul (SAEMS), tem avaliado quase que anualmente todas as escolas da rede estadual de ensino nos 5<sup>a</sup> e 9<sup>a</sup> anos do ensino fundamental (EF) e 3<sup>a</sup> ano do ensino médio (EM), em língua portuguesa e matemática<sup>6</sup>.

Contudo, diferente dos sistemas de avaliações de alguns estados, como os supracitados, os estudos sobre o SAEMS ainda são incipientes em relação à quantidade de produções sobre os demais sistemas de avaliações estaduais, como os citados anteriormente, de acordo com levantamento bibliográfico realizado junto aos principais bancos de dados científicos na área de educação: Scientific Electronic Library Online (SciELO), banco de dissertações e teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), bibliotecas digitais da Universidade de São Paulo (USP), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e da Universidade de Campinas (UNICAMP), além dos repositórios de teses e dissertações defendidas no Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB)<sup>7</sup>.

Neste trabalho, foram utilizados os métodos de levantamento, leitura e análise de fontes primárias e secundárias, como documentos, legislações e bibliografias, a respeito da avaliação sistêmica no Brasil e no MS. Metodologicamente, o aporte documental foi o ponto basilar dessa investigação, o qual proporcionou a discussão teórica entre a bibliografia e os documentos, para o mapeamento, conceituação, caracterização e, principalmente, a identificação e análise dos fatores condicionantes do processo de formulação e reformulação do SAEMS.

---

<sup>5</sup> Mato Grosso do Sul, estado localizado na região Centro-Oeste brasileira, tem uma população, estimada em 2015, de 2.651.235 habitantes e, quanto ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o estado é o 10<sup>o</sup> colocado entre os 26 estados e o Distrito Federal, em 2010. A capital, Campo Grande, é a maior economia do estado, dentre os 79 municípios do MS, ocupa o 100<sup>o</sup> lugar quanto ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, em 2010. Fonte: IBGE; PNUD (2016).

<sup>6</sup> Cumpre destacar que o estado de Mato Grosso do Sul no período de 1993 a 1997 iniciou medidas de avaliações, pelo Programa de Avaliação Educacional da Escola Pública Estadual de Mato Grosso do Sul, que será melhor detalhado no capítulo 2.

<sup>7</sup> As buscas dos trabalhos ocorreram do mês de junho de 2015 ao mês de julho de 2016. A escolha dos referidos bancos e repositórios se deu mediante os critérios de idoneidade dessas bibliotecas digitais, facilidade de acesso e número amplo de dissertações, teses e artigos, além representarem fontes diversificadas de divulgação da pesquisa acadêmica na área de conhecimento. Também, por ser o SAEMS um sistema de avaliação do Estado do Mato Grosso do Sul, procurou-se, portanto, analisar a produção acadêmica das universidades do MS que possuem programas de pós-graduação em educação.

Preliminarmente, para o levantamento bibliográfico e o mapeamento da área, a partir dos termos de busca “avaliação em larga escala” e “avaliação externa”, procurando agrupar apenas o tema “avaliação da educação” - visto que a temática avaliação também é estudada por outras áreas como saúde, engenharia, biologia, geografia, entre outras - foram encontradas 175 produções, extraídas por meio da análise dos títulos das publicações. Destes trabalhos, 80 estudos foram localizados nas bibliotecas digitais da USP e UFMG, 60 no repositório da CAPES, 16 na biblioteca eletrônica do Scielo e 19 nos bancos de dissertações e teses da UCDB, UFGD e UNICAMP.

A temática avaliação externa e em larga escala se destaca pelo quantitativo de trabalhos encontrados. Após a identificação e quantificação dos estudos levantados, realizou-se um exame, procurando agrupar os temas em comum, extraídos por meio da análise dos objetivos contidos nos resumos e nos títulos das publicações, com a finalidade de selecionar os temas presentes nos trabalhos.

**QUADRO 01 – Agrupamento dos assuntos encontrados sobre avaliação da educação nos bancos de dados científicos da área de educação (2015)**

<b>Grupos temáticos</b>	<b>Assuntos abordados</b>	<b>Quantidade</b>
Grupo 1 – Avaliação externa e Gestão da Educação/Sistema/ Rede	Gestão democrática, gestão nos sistemas de ensino, conselhos escolares, qualidade, políticas educacionais, políticas de formação de professores, ação gestora, desempenho, análise e divulgação dos resultados, monitoramento, PAR, eficácia escolar, impactos, PISA, Ideb, INESP, IDESP, PROALFA, PROEB, SIMAVE, SAERS, SINESP, SAEM, SARESP, entre outros	65
Grupo 2- Avaliação externa e Ações Pedagógicas	Trabalho docente; práticas pedagógicas, PAIC, ALFA, Prova Brasil, Provinha Brasil, competência leitora, SAEP, ENEM, Ideb, PISA, políticas públicas de alfabetização, ANRESC, impactos, formação continuada	94
Grupo 3 – Avaliação externa e Aspectos teóricos ou filosóficos	Qualidade, IDEB, PISA, accountability, TRI, desigualdade social, Autoconceito, gênero do discurso, eficácia e equidade	15
Grupo 4 - Outros	O Ideb a e educação escolar indígena	01
<b>TOTAL</b>		<b>175</b>

**Fonte:** Elaboração própria; dados extraídos do Scielo, Biblioteca digital da USP e UFMG e Banco de dissertações e teses da CAPES, UCDB, UFGD e UNICAMP, 2015.

Há uma maior quantidade e diversidade de assuntos abordados no Grupo temático 1 - Avaliação externa e Gestão da Educação/Sistema/Rede. O mesmo apresenta uma menor quantidade de estudos em comparação ao Grupo temático 2 - Avaliação externa e Ações Pedagógicas. Depreende-se que há uma maior tendência em pesquisas que abordam as

questões relacionadas às ações pedagógicas do que estudos sobre a avaliação externa articulada à gestão escolar, de sistemas e redes.

No segundo levantamento, além dos mesmos bancos de dados científicos do primeiro, se ampliou as buscas em outros três bancos de dados, a saber: Repositório Institucional da Universidade Estadual Paulista (UNESP), banco de dissertações defendidas no Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) e repositório de teses e dissertações defendidas no Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Nesses bancos de dados, a partir dos termos de busca “Sistema de Avaliação da Educação da Rede Pública de Mato Grosso do Sul”, ou com o descritor “SAEMS”, foram encontrados apenas seis trabalhos. Devido a isso, houve a necessidade de buscas em outras fontes de dados, como periódicos específicos da área de avaliação e nas referências de livros e pesquisas de autores que discutem o tema, o que refletiu num total de nove investigações que apresentam informações sobre o SAEMS, compilados no quadro 02:

#### QUADRO 02 – Síntese do levantamento bibliográfico realizado sobre o SAEMS (2016)

<b>Autor (es)</b>	<b>Título do trabalho</b>	<b>Tipo de Fonte – Base/Repositório</b>	<b>Ano</b>
FREITAS	O desaproveitamento escolar como objeto de gestão	Artigo – Revista Intermeio	2006
LOPES	Cartografia da Avaliação Educacional no Brasil	Tese - CAPES	2007
BROOKE E CUNHA	A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados	Artigo – Pesquisa da Fundação Victor Civita	2011
OVANDO	A avaliação na política educacional de municípios sul-mato-grossenses	Dissertação - Repositório da UFGD	2011
MARTINS e SOUSA	A produção científica sobre avaliação educacional e gestão de sistemas e de escolas: o campo da questão entre 2000 e 2008	Artigo – Revista Ensaio	2012
KLAUCK	Indicadores de qualidade de ensino: estudo em escola destaque no Ideb	Dissertação - Repositório da UFGD	2012
TAVARES JÚNIOR e NEUBERT	A qualidade da educação e a disseminação de sistemas de avaliação	Artigo – Periódico: Estudos em Avaliação Educacional	2014
SANTOS	Uma análise discursiva das questões de leitura da avaliação em larga escala da rede estadual de ensino de Mato Grosso do Sul (SAEMS)	Dissertação - Repositório da UEMS	2014
PERBONI	Avaliações externas e em larga escala nas redes de educação básica dos Estados brasileiros	Tese – Repositório da Universidade Estadual Paulista/UNESP	2016

**Fonte:** Elaborado pelo autor. Dados extraídos do Scielo, CAPES, UFGD, UEMS, Fundação Carlos Chagas e Victor Civita, Repositório Institucional UNESP e Revista Intermeio, 2016.

Observa-se que o descritor SAEMS é exposto em apenas um dos títulos das nove investigações encontradas, presentes no quadro 02, pois, quando o assunto abordado é o SAEMS, não se encontrou mais nenhum trabalho que referencie esse sistema de avaliação no título, nem nos resumos ou palavras chave, o que reflete a escassez de pesquisas sobre esse sistema de avaliação estadual.

Esse trabalho dissertativo derivou da investigação inserida na linha de pesquisa “Políticas e Gestão da Educação”, do Programa de Pós-graduação em Educação, Mestrado e Doutorado, da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), particularmente, a partir do Grupo de Estudos e Pesquisa Política e Avaliação da Educação Superior<sup>8</sup>.

O interesse pelas políticas educacionais voltadas para a avaliação da educação, especialmente a avaliação sistêmica de Mato Grosso do Sul, foi construído a partir da experiência adquirida no percurso da caminhada acadêmica e profissional. Inicialmente, o empenho por estudar essa temática emerge ao longo do curso de Licenciatura em Geografia (2006-2009) da Universidade Federal da Grande Dourados, sobretudo, a partir das discussões realizadas nas disciplinas de Didática e Práticas de Ensino, e no decurso das intervenções na escola, leituras e discussões realizadas no âmbito do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID), do qual se foi bolsista integrante. Também por ter sido o tema Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), objeto de pesquisa de trabalho de conclusão de curso, o que incitou uma maior aproximação com a temática avaliação educacional desde então. Esses fatos conduziram a conhecer mais sobre a avaliação sistêmica<sup>9</sup> como forma de melhoria da qualidade da educação básica, uma vez que essa produção de conhecimento colaboraria com os trabalhos de pesquisa no tema abordado. Frente ao exposto, o Objeto de investigação em foco é o Sistema de Avaliação da Educação da Rede Pública de Mato Grosso Do Sul – SAEMS.

Essa investigação propôs-se a produzir reflexões sobre os condicionantes para o

---

<sup>8</sup> O grupo de pesquisa originou-se em 2010, com o objetivo de contribuir com o desenvolvimento de pesquisas e estudos, propiciar espaço de discussão, reflexão e estudo para a formação de novos pesquisadores e para elaborar produções científicas e organizar estudos sobre políticas, avaliação e gestão de educação superior. O grupo está cadastrado no Diretório de Grupos e Pesquisa no Brasil do CNPq no seguinte endereço: <http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/5875412558250218>. Informações disponíveis em: <<https://paesufgd.wordpress.com/>>.

<sup>9</sup> Neste trabalho faz uso do termo avaliação sistêmica como sinônimo de avaliações realizadas por meio de testes e exames desenvolvidos, com ampla cobertura territorial, no âmbito de sistemas e/ou redes de ensino. A escolha pelo termo avaliação sistêmica é justificada por representar melhor o foco do SAEMS na avaliação do sistema estadual e ainda pela falta de uniformidade na literatura da área de avaliação educacional, que se utiliza de termos como: avaliação em larga escala (SOUZA, 2014; FREITAS, 2012); avaliação externa (MACHADO, ALAVARSE, 2014), avaliação por desempenho e performance (ALMEIDA, 2015), avaliação sistêmica (COELHO, 2008), entre outros.

processo de formulação<sup>10</sup> e reformulação do SAEMS, buscando contribuir com debate científico sobre o tema.

Compreende-se condicionante(s) como fatores facilitadores ou obstáculos que criam condições, condicionamentos ou que condicionam o processo de implementação de políticas (DRAIBE, 2011). Como nesse trabalho o objeto de investigação é o SAEMS, os condicionantes se referirão à análise dos fatores históricos, políticos e técnicos que venham a ser determinantes, negativa ou positivamente, para o processo de formulação e reformulação desse sistema de avaliação estadual.

Embora foram localizados apenas nove trabalhos sobre o SAEMS, encontrou-se inúmeros estudos que focalizam a avaliação sistêmica nos últimos dez anos. Fez-se imprescindível apropriar-se dessas pesquisas, como referência para o objeto dessa investigação. Principalmente os estudos de Brooke (2011), Gatti (2007), Oliveira (2010), Sousa (2014), Alavarse (2011), Werle (2014), entre outros, que debatem o tema avaliação educacional e seus sistemas, usos, discursos e percursos, em consonância com o desenvolvimento/reordenamento das políticas educacionais na esfera nacional e internacional, tendo em vista as redefinições do papel do Estado (AFONSO, 2003) e os novos<sup>11</sup> mecanismos de acumulação capitalista.

Esses elementos influenciam, em grande medida, a política de avaliação, particularmente a avaliação dos sistemas de ensino, pois seu papel é colocado como preponderante para a transformação da qualidade da educação no Brasil, pois contribui com o controle social. Políticas essas baseadas nas lógicas de mercado ou quase mercado (SOUSA; OLIVEIRA, 2003), das quais a avaliação educacional não consegue escapar. Essas “novas” lógicas inserem mecanismos de gerenciamento e conceitos de mercado para o controle da educação por meio da avaliação externa, onde “[...] De um lado, centralizam-se os processos avaliativos e, de outro, descentralizam-se os mecanismos de gestão e financiamento,

---

<sup>10</sup> É a fase, perante o ciclo de políticas, quando alguma questão que entrou na agenda pública é discutida/definida, quando ações são pensadas para resolver algum tipo de problema público, quando “[...] uma decisão é tomada sobre se uma ação deve ou não ser tomada em relação à questão. [...] O problema é definido, interesses são agregados em apoio ou oposição a ele, uma determinada abordagem para solucionar o problema é adotada” (PALUMBO, 1998, p. 49-50).

<sup>11</sup> O Estado é um produto histórico que se afirma por meio da violência física legítima e conta com a escola pública como uma instituição central para consolidar um ideário político e cultural geral: a Nação (violência simbólica). Para se discutir políticas educacionais, o binômio Estado-nação e a teoria do Estado - no sentido de redefinição do papel do Estado, a partir do fenômeno globalização - é imprescindível. Para Afonso (2003) as “velhas” teorias de Estado (Liberais, Pluralista, Marxistas ortodoxas e até mesmo Neomarxistas) não dão conta sozinhas de explicar os “novos” papéis do Estado; dado o processo de desnacionalização do Estado e da atual reestruturação do capitalismo globalizado. Assim se faz necessário uma teoria de Estado reatualizada, “nova” (AFONSO, 2003).

tornando-os meios destinados a “otimizar” o produto esperado, os bons resultados no processo avaliativo[...]” (SOUSA; OLIVEIRA, 2003, p. 874-875).

Em que pese as contribuições dos autores para a compreensão sobre o processo da avaliação como política de Estado e por apresentarem algumas informações sobre a implementação do SAEMS, os dados dos trabalhos encontrados são incipientes perante a quantidade de pesquisas já produzidas sobre os sistemas de avaliações de outros estados, como o SPAECE, SARESP, SIMAVE, entre outros. Além do mais, apenas uma, dessas nove investigações, discute especificamente o SAEMS e não foram encontradas pesquisas que tratem sobre o processo de formulação desse sistema de avaliação.

O levantamento bibliográfico também contribuiu para a construção do objeto desta dissertação, uma vez que a bibliografia analisada permitiu observar inconsistências em relação ao processo de institucionalização do SAEMS. Lopes (2007), por exemplo, informa que o MS realiza avaliações sistemáticas desde 1993, entretanto, em princípio, o SAEMS é criado apenas em 2003. Já Freitas (2006), afirma que o SAEMS, em 2003, é apresentado como um projeto piloto proposto pelo INEP e desenvolvido pela Secretaria Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (SED-MS) em parceria com a UEMS e a Universidade Federal de Juiz de Fora/MG (UFJF), a partir do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd), com a proposta de se implementar uma avaliação censitária e bianual.

A pesquisa de Brooke e Cunha (2011), em levantamento realizado no ano de 2010, demonstra que o MS é uma exceção à regra geral ao produzir relatórios ranqueando escolas e municípios a partir dos resultados dos alunos nas provas do SAEMS. Porém os autores não se preocupam em dissertarem sobre o período de implementação desse sistema. Todavia, Klauck (2012) observou oscilações na organização do SAEMS pela SED-MS. A autora afere que em 2009 a avaliação estadual recebeu outra designação, porém, volta a denominar-se SAEMS no ano de 2011.

Os trabalhos de Martins e Sousa (2012) e Freitas (2006) avaliam que o SAEMS não altera as ações da gestão na escola em busca da melhoria da qualidade do ensino.

A pesquisa de Tavares Júnior e Neubert (2014) aferiu um processo de descontinuidade do SAEMS, sofreu interrupções em 2004, 2006 e 2010, o que implicou no declive do desempenho médio dos alunos nas avaliações do SAEB no mesmo período.

A investigação de Perboni (2016), conclui que, a despeito da alternância de partidos e governos no estado, durante o processo de implementação do sistema de avaliação do MS ao

longo dos anos, não houve alterações significativas no SAEMS.

Diante desse quadro delineado pela literatura analisada, levanta-se um conjunto de questões que ainda não estão respondidas, como: pode-se atribuir à descontinuidade do SAEMS ao declive do desempenho médio dos alunos da rede estadual observados na pesquisa de Tavares Júnior e Neubert (2014)? A que se deve a falta de empenho da gestão com relação ao desaproveitamento escolar descrito por Martins e Sousa (2012) e Freitas (2006)? Esses fatos estão relacionados à alternância de governos, exposto na tese de Perboni (2016)? Se de fato as alterações não foram significativas, conforme aponta Perboni (2016) a que se atribui as oscilações na organização da avaliação estadual do MS observadas por Klauck (2012)?

Foi a partir dessas questões, ainda não respondidas, que se chegou à construção do objeto de pesquisa sobre os condicionantes do processo de formulação e reformulação do SAEMS, que culmina nesta dissertação e que apontam para o seu ineditismo. Além da contribuição para o campo científico e originalidade, justifica-se a relevância desta investigação devido ao fato, de que, os constructos apreendidos poderão ser usados para continuidade e ampliação das reflexões sobre o tema; e ainda, para indicação de pesquisas futuras perante as lacunas encontradas e que não foram pretendidas, nesse trabalho.

Essas análises, ou a carência delas, induziram a definição do problema norteador da pesquisa, demarcado na seguinte questão: Quais foram os fatores condicionantes para o processo de formulação e reformulação do SAEMS?

Para esta investigação, no que se refere à abordagem teórico-analítica, parte-se do conceito de política concebido a partir do referencial de análise do ciclo de política<sup>12</sup>, tendo como aporte teórico o conceito de Palumbo (1998), que explicita que a política não pode ser observada, tocada ou sentida, e não pode ser analisada de maneira isolada, mas sim, a partir de um conjunto de ações que se complementam. Nesse sentido, a política é entendida como: “[...] um processo, uma série histórica de intenções, ações e comportamentos de muitos participantes” (PALUMBO, 1998, p. 35).

Também se apresentou como pressuposto teórico-metodológico para este trabalho, os constructos de Azevedo (1997), que considera que, para a análise de políticas educacionais, se faz necessário compreender as singularidades e especificidades próprias das políticas públicas, a *policy*: o Estado em ação. As políticas públicas são definidas, implementadas,

---

<sup>12</sup> Compreendido como: organização da agenda, formulação, implementação, avaliação e término; além de “[...] subciclos que vão da implementação e avaliação à formulação” (PALUMBO, 1998, p. 50-51).

reformuladas, ou desativadas a partir da memória (História) da sociedade ou do Estado (AZEVEDO, 1997). Para a autora, a política também é “[...] construída em função de decisões políticas - da política ou da política-domínio – refletindo, assim, as relações de poder e de dominação que se estabelecem na sociedade” (AZEVEDO, 1997, p. 59).

Nesse sentido, para a análise do SAEMS, com vistas a apreender os fatores condicionantes do processo de sua formulação e reformulação, foi preciso fazer uma contextualização das medidas públicas adotadas, como a criação do SAEB, incluindo leis sancionadas, como a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional de 1996 (LDB), e projetos elaborados, como a promulgação dos Planos Nacionais da Educação (PNE) de 2001 e 2014, as quais compõem as políticas de expansão da avaliação da educação básica no estado de Mato Grosso do Sul e no Brasil, por influenciar os outros sistemas de ensino.

As fontes analisadas envolveram os *corpus* oficiais, normativos e informativos do estado de Mato Grosso do Sul, dentre os quais: leis, decretos, deliberações, resoluções e demais normativas, como os planos estaduais de educação (PEEs/MS), deliberações do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (CEE/MS) e leis e decretos da Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul (AL/MS). Para ter acesso aos documentos, utilizou-se as páginas eletrônicas de órgãos oficiais como os portais do MEC, do INEP, do CEE/MS, da AL/MS, da SED/MS e do Portal da Transparência do Governo de Mato Grosso do Sul.

Para essa pesquisa, adotou-se como objetivo geral: analisar o SAEMS, com vista a apreender os fatores condicionantes do processo de sua formulação e reformulação. E como objetivos específicos:

- a) Analisar o contexto das políticas de avaliações sistêmicas nacionais e do Mato Grosso do Sul;
- b) Compreender a dimensão temporal da construção do SAEMS e o processo de formulação e reformulação a partir dos marcos históricos e normativos estaduais;
- c) Identificar instâncias e atores que contribuíram para a formulação e reformulação do SAEMS para a análise dos fatores condicionantes históricos, políticos e técnicos desse sistema.

O presente trabalho está dividido em três capítulos e as considerações finais. No primeiro capítulo, buscou-se analisar as medidas de avaliação da educação elaboradas

enquanto política nacional. Foi realizado um levantamento histórico das características da avaliação sistêmica na política da educação básica no Brasil, de forma a evidenciar que o modelo de sistemas avaliativos estaduais não é uma proposta inédita e, portanto, passível de influência da agenda educacional nacional, que se concretizou em medidas implementadas pelo órgão central, no âmbito federal, e foi se constituindo como modelo para o conjunto dos sistemas estaduais, ao tempo em que se consolidam as iniciativas de política nacional.

Ainda no primeiro capítulo são mapeados os resultados do Mato Grosso do Sul nas avaliações nacionais, discutindo a qualidade da educação do MS perante o SAEB, para na sequência apresentar o SAEMS.

No segundo capítulo, procederam-se as análises sobre o SAEMS a partir dos documentos e das legislações, a política materializada. O objetivo foi o de explanar o papel da Secretaria Estadual de Educação e do Conselho Estadual de Educação, na construção dos atos normativos para o processo de formulação e reformulação do SAEMS, para demarcar a dimensão temporal e histórica desse sistema de avaliação.

No terceiro capítulo, buscou-se abordar os fatores condicionantes, forças e grupos de interesses, e as ações dos gestores, decisões políticas e técnicas, no processo de formulação e reformulação do SAEMS. A proposta é a de evidenciar os debates e conflitos produzidos pelos agentes implementadores (técnicos e agentes formuladores e reformuladores)<sup>13</sup>, a partir das inferências realizadas nas apreciações documentais e bibliográficas, para o diagnóstico das instâncias e atores que contribuíram para a formulação e reformulação do SAEMS e para a análise dos fatores condicionantes históricos, políticos e técnicos desse sistema.

Ao buscar responder ao problema levantado, intenciona-se contribuir com o conhecimento das políticas públicas de avaliação da educação da rede estadual de ensino do Mato Grosso do Sul, bem como contribuir para o debate sobre a importância dos sistemas de avaliação da educação como mecanismos de controle da qualidade<sup>14</sup> educacional no Brasil.

---

<sup>13</sup> Também compreendidos como burocratas, visto que participantes das “[...] burocracias governamentais são os principais implementadores da política governamental” (PALUMBO, 1998, p. 47).

<sup>14</sup> Apesar de questões relacionadas aos índices de qualidade educacional, como o Ideb, permearem as análises dessa investigação, não é uma preocupação desse estudo tratar sobre o conceito de qualidade e sim, buscar realizar uma avaliação política, histórica e técnica do processo de formulação e reformulação do SAEMS, constituindo-se como um trabalho de avaliação de processo e meta avaliação. “As avaliações de processo tem como foco o desenho, as características organizacionais e de desenvolvimento dos programas. Seu objetivo é fundamentalmente detectar os fatores que, ao longo da implementação, facilitam ou impedem que um dado programa atinja seus resultados da melhor maneira possível” (DRAIBE, 2011, p. 19-20).

## **CAPÍTULO I**

### **A AVALIAÇÃO NA POLÍTICA DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL**

Neste capítulo, abordam-se as políticas institucionalizadas que embasaram o processo de implementação da avaliação sistêmica no Brasil. Tendo em vista a agenda de influências dos diferentes setores e organizações sociais, buscou-se apresentar uma retrospectiva de ações a partir do marco regulatório das avaliações sistêmicas, com um recorte temporal abalizado na Constituição Federal (CF) de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional de 1996 e nos Planos Nacionais da Educação de 2001 e 2014.

Ainda, neste capítulo, versa-se a respeito das articulações do setor privado com as questões da educação que influenciam, não só a agenda das políticas, como também, a execução de programas e ações educacionais públicas.

Com o intuito de finalizar o capítulo, apresentam-se os resultados das avaliações sistêmicas no Estado de Mato Grosso do Sul a partir das últimas edições das avaliações nacionais (2007 a 2015), para aferir a qualidade da educação do MS, referenciada pelos resultados do Ideb. Na sequência, apresenta-se o Sistema de Avaliação da Educação da Rede Pública de Mato Grosso do Sul sob a ótica de diferentes pesquisadores que, de alguma maneira, tratam desse sistema em suas pesquisas.

#### **1 Avaliação sistêmica: marco regulatório**

Historicamente o Brasil já apresentava interesse pela avaliação sistêmica da educação desde a década de 1930 (AZEVEDO, 2000), mas, apenas no início dos anos de 1990, que a

sistemática de se avaliar a educação nacional toma contornos concretos.

A partir de um movimento mundial forte, coeso e estruturado via acordos internacionais<sup>15</sup>, com vistas ao fortalecimento da qualidade da educação, que as primeiras experiências de avaliação sistêmica de alunos são implementadas no Brasil. Segundo Werle (2014), no início da década de 1990, houve uma mão dupla de [...] forças impelindo a educação no sentido de fortalecer os procedimentos de avaliação. Por um lado, o Banco Mundial demandava a análise de impacto do Projeto Nordeste [...], por outro, o MEC tinha interesse em realizar uma avaliação mais ampla do ensino público (WERLE, 2014, p. 163-164).

Todavia, se pode considerar que o marco legal da avaliação sistêmica da educação básica no Brasil remota ao final da década de 1980, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Dentre os diversos avanços dos direitos educacionais da denominada Constituição Cidadã de 1998, para além da oferta do ensino e ampliação da faixa de obrigatoriedade, é explicitada a preocupação com a qualidade. Essa preocupação é apresentada em seu artigo 206, que explana sobre as ações no campo educacional relacionadas aos princípios de igualdade de acesso e permanência, gratuidade, liberdade e gestão democrática, com destaque para o inciso VII que inaugura, em texto constitucional, a qualidade do ensino: “Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] - VII - garantia de padrão de qualidade” (BRASIL, 1988).

A qualidade também é reforçada no artigo 209: “[...] O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: [...] - II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público” (BRASIL, 1988); e no artigo 214:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de

---

<sup>15</sup> Esse contexto refere-se ao movimento denominado globalização da educação, que, segundo Afonso (2003) pode ser compreendido de duas formas. A primeira indica a ideia de que existe uma cultura educacional mundial comum que deve ser traduzida por meio de sistemas educativos, partilhado por uma comunidade internacional veiculada por organizações internacionais (OCDE, Unesco, Banco Mundial, entre outras) que orientam e categorizam os currículos e a organização interna dos sistemas educativos dos diferentes países, na perspectiva de uma ideologia ocidental dominante. A segunda refere-se à ideia da existência de uma Agenda Globalmente Estruturada para a Educação (AGEE), onde os Estados mais poderosos manterão sua posição hegemônica a partir da reprodução do sistema econômico capitalista; impondo prioridades que operarão supra e transnacionalmente sobre os Estados menores (AFONSO, 2003).

implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: [...] - III - melhoria da qualidade do ensino [...] (BRASIL, 1988).

A Constituição de 1988 não determina a criação de um sistema nacional de avaliação, mas dá indícios dessa intencionalidade ao decretar que a lei estabeleça o Plano Nacional de Educação e que um dos objetivos do mesmo está em articular o Sistema Nacional de Educação e a melhoria da qualidade do ensino. O que serão explicitamente normatizados com o advento da LDB e dos planos nacionais de educação (PNEs).

A LDB deixa clara a intencionalidade de construção de um sistema nacional de educação, ao vincular todos os níveis e modalidades de educação e ensino à avaliação sistêmica. Isso fica perceptível nas metas e estratégias do PNE/2001.

O processo de formulação do PNE, que foi indicado desde a Constituição de 1988, é versado no art. 87 da LDB, onde é instituída a “Década da Educação”, onde o plano nacional, juntamente com os municípios e, suplementarmente, os estados e a União, deverão: “IV - integrar todos os estabelecimentos de ensino fundamental do seu território ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar” (BRASIL, 1996).

A Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, aprova o PNE para o decênio 2001-2010. “[...] Elaborado com a participação da sociedade, de associações e entidades de educadores e que, embora com críticas, foi concebido num processo de discussão democrática [...]” (WERLE, 2011, p. 778).

O PNE 2001-2010 é estruturado a partir de quatro objetivos e cinco prioridades. O segundo objetivo refere-se à “Melhoria da qualidade da educação”, que reflete na quinta prioridade: “Desenvolvimento de sistemas de informação e avaliação” (BRASIL, 2001, p. 15-16).

Esse plano institui metas para a educação básica nas etapas e modalidades de ensino, onde as metas relacionadas às avaliações sistêmicas e à melhoria da qualidade da educação estão expostas no quadro 03.

As recomendações das metas do PNE 2001/2010, expressas no quadro 03, refletem em processos extensivos de avaliação da educação que delineiam formas de operacionalização, por meio de ações concretas, que foram se constituindo como implementação ao longo do decênio (WERLE, 2011).

**QUADRO 03 - Metas referentes à avaliação sistêmica no PNE 2001-2010**

<b>Plano Nacional de Educação 2001-2010</b>		
<b>Etapas e Modalidades de Ensino</b>	<b>Metas referentes à avaliação sistêmica</b>	
<b>Educação Infantil</b>	11. Instituir mecanismos de colaboração entre os setores da educação, saúde e assistências na manutenção, expansão, administração, controle e avaliação das instituições de atendimento das crianças de 0 a 3 anos de idade.	19. Estabelecer parâmetros de qualidade dos serviços de educação infantil, como referência para a supervisão, o controle e a avaliação, e como instrumento para a adoção das medidas de melhoria da qualidade.
<b>Ensino Fundamental</b>	26. Assegurar a elevação progressiva do nível de desempenho dos alunos mediante a implantação, em todos os sistemas de ensino, de um programa de monitoramento que utilize os indicadores do SAEB e dos sistemas de avaliação dos estados e municípios que venham a ser desenvolvidos.	
<b>Ensino Médio</b>	3. Melhorar o aproveitamento dos alunos do ensino médio, de forma atingir níveis satisfatórios de desempenho definidos e avaliados pelo SAEB, pelo Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e pelos sistemas de avaliação que venham a ser implementados nos estados.	
<b>EJA/Educação de Jovens e Adultos</b>	6. Realizar, anualmente, levantamento e avaliação de experiências em alfabetização de jovens e adultos, que constituam referência para os agentes integrados ao esforço nacional de erradicação do analfabetismo.	
<b>Educação Especial</b>	13. Definir, em conjunto com as entidades da área, nos dois primeiros anos de vigência deste plano, indicadores básicos de qualidade para o funcionamento de instituições de educação especial, públicas e privadas, e generalizar, progressivamente, sua observância.	27. Assegurar a continuidade do apoio técnico e financeira às instituições privadas sem fim lucrativo com atuação exclusiva em educação especial, que realizem atendimento de qualidade, atestado em avaliação conduzida pelo respectivo sistema de ensino.

**Fonte:** Elaborado pelo autor. Dados extraídos do PNE 2001-2010 (BRASIL, 2001).

Além do mais, esse PNE, institui que a própria avaliação do plano “[...] deve valer-se também dos dados e análises qualitativas e quantitativas fornecidos pelo sistema de avaliação já operado pelo Ministério da Educação, nos diferentes níveis” (BRASIL, 2001, p. 186). Em outras palavras, os resultados das avaliações sistêmicas serão preponderantes para o monitoramento do PNE.

O PNE 2001-2010 explicita que o plano só terá sucesso em seus objetivos e metas se o plano de Estado estiver em consonância com o plano de governo, sendo que “[...] o acompanhamento e a avaliação pelas instituições governamentais e da sociedade civil e a consequente cobrança das metas nele propostas, são fatores decisivos para que a educação produza a grande mudança” (BRASIL, 2001, p. 186).

O acompanhamento e a avaliação do plano pela sociedade civil, indicada no

PNE/2001, “[...] expressa elementos decorrentes das reformas do Estado ocorridas na década de 1990 em direção à sua articulação com o terceiro setor, com a sociedade civil e o fomento de parcerias” (WERLE, 2011, p. 780).

Esse processo extensivo de avaliação da educação, que delinearão formas de operacionalização das políticas educacionais (WERLE, 2011), é maximizado nas diretrizes, metas e estratégias do novo Plano Nacional de Educação 2014/2024.

O novo PNE, aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, institui 20 metas para o decênio mencionando a necessidade de “[...] monitoramento contínuo e de avaliações periódicas realizadas pelo MEC, pelas comissões de educação da Câmara e do Senado, pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) e pelo Fórum Nacional de Educação”, divulgando os resultados, analisando e propondo políticas públicas, bem como a análise do investimento público em educação (BRASIL, 2014).

Este plano estabelece que o INEP divulgará os resultados relacionados às metas cumpridas, aferindo a evolução das mesmas, elaborando e calculando o Ideb e outros indicadores. No Art. 11, proclama o SAEB como “[...] fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino” (BRASIL, 2014).

O PNE 2014 explicita, ainda, que o SAEB promoverá essas informações por meio de indicadores de rendimento escolar, aferidos por exames nacionais de avaliação, por meio de dados do censo escolar da educação básica (EB) e a partir de indicadores de avaliação institucional, que avalia o sistema organizacional (pessoas) e estrutural (materiais) das escolas (BRASIL, 2014).

O plano institui que o desempenho dos estudantes poderá ser avaliado, por meio de exames estaduais ou municipais, que “[...] mantenham sistemas próprios de avaliação do rendimento escolar, assegurada a compatibilidade metodológica entre esses sistemas e o nacional” (BRASIL, 2014). Demonstrando a perspectiva de alinhamento entre as políticas nacionais e locais para avaliação sistêmica da educação.

O PNE 2014-2024 estabelece 20 metas e diversas estratégias para a educação nacional onde, no quadro a seguir, foram listadas as estratégias referentes à avaliação sistêmica, a partir de 7 metas do plano que também se relacionam, em grande medida, à melhoria da qualidade da educação e à avaliação sistêmica:

**QUADRO 04 - Metas e estratégias referentes à avaliação sistêmica no PNE 2014-2024**

<b>Plano Nacional de Educação 2014-2024</b>																					
<b>Metas</b>	<b>Estratégias</b>																				
<p><b>Meta 1:</b> universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, cinquenta por cento das crianças de até três anos até o final da vigência deste PNE.</p>	<p><b>1.6.</b> Implantar, até o segundo ano de vigência deste PNE, avaliação da educação infantil, a ser realizada a cada dois anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes.</p>																				
<p><b>Meta 3:</b> universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de quinze a dezessete anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para oitenta e cinco por cento.</p>	<p><b>3.6.</b> Universalizar o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), fundamentado em matriz de referência do conteúdo curricular do ensino médio e em técnicas estatísticas e psicométricas que permitam comparabilidade de resultados, articulando-o com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), e promover sua utilização como instrumento de avaliação sistêmica, para subsidiar políticas públicas para a educação básica, de avaliação certificadora, possibilitando aferição de conhecimentos e habilidades adquiridos dentro e fora da escola, e de avaliação classificatória, como critério de acesso à educação superior.</p>																				
<p><b>Meta 5:</b> alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do terceiro ano do ensino fundamental.</p>	<p><b>5.2.</b> Instituir instrumentos de avaliação nacionais periódicos e específicos para aferir a alfabetização das crianças, aplicados a cada ano, bem como estimular os sistemas de ensino e as escolas a criarem os respectivos instrumentos de avaliação e monitoramento, implementando medidas pedagógicas para alfabetizar todos os alunos e alunas até o final do terceiro ano do ensino fundamental.</p>																				
<p><b>Meta 7:</b> fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb:</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; text-align: center;"> <thead> <tr> <th>Ideb</th> <th>2015</th> <th>2017</th> <th>2019</th> <th>2021</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Anos iniciais do EF</td> <td>5,2</td> <td>5,5</td> <td>5,7</td> <td>6,0</td> </tr> <tr> <td>Anos finais do EF</td> <td>4,7</td> <td>5,0</td> <td>5,2</td> <td>5,5</td> </tr> <tr> <td>Ensino médio</td> <td>4,3</td> <td>4,7</td> <td>5,0</td> <td>5,2</td> </tr> </tbody> </table>	Ideb	2015	2017	2019	2021	Anos iniciais do EF	5,2	5,5	5,7	6,0	Anos finais do EF	4,7	5,0	5,2	5,5	Ensino médio	4,3	4,7	5,0	5,2	<p><b>7.3.</b> Constituir, em colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, um conjunto nacional de indicadores de avaliação institucional com base no perfil do alunado e do corpo de profissionais da educação, nas condições de infraestrutura das escolas, nos recursos pedagógicos disponíveis, nas características da gestão e em outras dimensões relevantes, considerando as especificidades das modalidades de ensino;</p> <p><b>7.4.</b> Induzir processo contínuo de autoavaliação das escolas de educação básica, por meio da constituição de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a elaboração de planejamento estratégico, a melhoria contínua da qualidade educacional, a formação continuada dos (as) profissionais da educação e o aprimoramento da gestão democrática;</p> <p><b>7.6.</b> Associar a prestação de assistência técnica financeira à fixação de metas intermediárias, nos termos estabelecidos conforme pactuação voluntária entre os entes, priorizando sistemas e redes de ensino com Ideb abaixo da média nacional;</p> <p><b>7.7.</b> Aprimorar continuamente os instrumentos de avaliação da qualidade do ensino fundamental e médio, de forma a englobar o ensino de ciências nos exames aplicados nos anos finais do ensino fundamental, e incorporar o Exame Nacional do Ensino Médio, assegurada a sua universalização, ao sistema de avaliação da educação básica, bem como apoiar o uso dos resultados das avaliações nacionais pelas escolas e redes de ensino para a melhoria de seus processos e práticas pedagógicas;</p>
Ideb	2015	2017	2019	2021																	
Anos iniciais do EF	5,2	5,5	5,7	6,0																	
Anos finais do EF	4,7	5,0	5,2	5,5																	
Ensino médio	4,3	4,7	5,0	5,2																	

**Continuação: QUADRO 04 - Metas e estratégias referentes à avaliação sistêmica no  
PNE 2014-2024**

<b>Plano Nacional de Educação 2014-2024</b>	
<b>Metas</b>	<b>Estratégias</b>
	<p><b>7.8.</b> Desenvolver indicadores específicos de avaliação da qualidade da educação especial, bem como da qualidade da educação bilíngue para surdos;</p> <p><b>7.9.</b> Orientar as políticas das redes e sistemas de ensino, de forma a buscar atingir as metas do Ideb, diminuindo a diferença entre as escolas com os menores índices e a média nacional, garantindo equidade da aprendizagem e reduzindo pela metade, até o último ano de vigência deste PNE, as diferenças entre as médias dos índices dos estados, inclusive do Distrito Federal, e dos municípios;</p> <p><b>7.10.</b> Fixar, acompanhar e divulgar bianualmente os resultados pedagógicos dos indicadores do sistema nacional de avaliação da educação básica e do Ideb, relativos às escolas, às redes públicas de educação básica e aos sistemas de ensino da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, assegurando a contextualização desses resultados, com relação a indicadores sociais relevantes, como os de nível socioeconômico das famílias dos (as) alunos (as), e a transparência e o acesso público às informações técnicas de concepção e operação do sistema de avaliação;</p> <p><b>7.11.</b> Melhorar o desempenho dos alunos da educação básica nas avaliações da aprendizagem no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa);</p> <p><b>7.32.</b> Fortalecer, com a colaboração técnica e financeira da União, em articulação com o sistema nacional de avaliação, os sistemas estaduais de avaliação da educação básica, com participação, por adesão, das redes municipais de ensino, para orientar as políticas públicas e as práticas pedagógicas, com o fornecimento das informações às escolas e à sociedade;</p> <p><b>7.36.</b> Estabelecer políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no Ideb, de modo a valorizar o mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar.</p>
<b>Meta 9:</b> [...] erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em cinquenta por cento a taxa de analfabetismo funcional.	<b>9.6.</b> Realizar avaliação, por meio de exames específicos, que permita aferir o grau de alfabetização de jovens e adultos com mais de quinze anos de idade.
<b>Meta 11:</b> triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos cinquenta por cento da expansão no segmento público.	<b>11.8.</b> Institucionalizar sistema de avaliação da qualidade da educação profissional técnica de nível médio das redes escolares públicas e privadas.

**Fonte:** Elaborado pelo autor. Dados extraídos do PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014).

É perceptível, a partir da análise das 15 estratégias apresentadas no quadro 04, o processo de ampliação da quantidade de metas e estratégias do PNE 2001-2010 ao PNE 2014-2024 relacionadas à avaliação sistêmica.

As 6 primeiras metas apresentadas no quadro 04, referem-se à universalização da educação básica incluindo a educação infantil e a educação especial e, atrelado a elas, a avaliação sistêmica como estratégia para cumpri-las.

Já a meta 7 refere-se à quarta diretriz do plano: “IV - melhoria da qualidade da educação”. Explicita, objetivamente, a finalidade do PNE/2014 para a educação brasileira: atingir os índices desejados para o Ideb, como sinônimo de melhoria da qualidade da educação básica, inclusive instituindo, na estratégia 7.36, que se formulem políticas para estímulo (bonificação/premiação) de escolas que melhorarem seu desempenho no referido índice (BRASIL, 2014).

Essa estratégia (estratégia 7.36), em grande medida, contraria a terceira diretriz do plano: “III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação” (BRASIL, 2014). Acredita-se que é, no mínimo, contraditório promover cidadania e superar as desigualdades educacionais a partir do estímulo à meritocracia.

Contudo o PNE/2014 sintetiza e operacionaliza o projeto educacional do país para os próximos 10 anos a partir da avaliação sistêmica. E, ainda que o governo brasileiro demonstrasse interesse pela avaliação de sistemas de ensino desde a década de 1930, como visto, é apenas por volta da década de 1990 que a avaliação se concretiza como política pública, sendo, a partir dos anos 2000, que essas avaliações são rearticuladas para um nível mais operativo, condicionando “[...] ações mais pragmáticas e interventivas nos sistemas de ensino [...]” (WERLE, 2011, p. 789).

Vale ressaltar que a ampliação do número de metas relacionadas à avaliação sistêmica da educação no PNE/2014 em comparação ao PNE/2001 expressa uma das diferenças entre esses dois planos. Observa-se que o PNE/2001 é um documento mais extenso composto por 295 metas no total, entretanto, apenas sete metas referem-se à avaliação sistêmica. Já no PNE/2014 há uma redução do número de metas gerais para 20, acompanhado das respectivas estratégias, porém 15 dessas estratégias vinculam-se à avaliação sistêmica, evidenciando o quanto o papel da avaliação é imperativo como projeto educacional para o Brasil.

O processo de normatização na avaliação, a partir da CF de 1988, da LDB e dos PNEs, é sistematizado pelo Estado como estratégia de modernização institucional/administrativa e como controle da efetivação de programas, projetos e ações do governo central, que focaliza o rendimento escolar por meio da avaliação sistêmica (FREITAS, 2007).

A extensão territorial brasileira e as diferenças socioeconômicas e culturais, assim como o sistema federativo, que garante que cada município, estado e união possuam seus sistemas educacionais próprios, em grande medida, impede que se concretize um único projeto para a educação básica no Brasil, no sentido de construção de um sistema nacional de educação básica. Porém, não impediu que se concretizasse um único sistema de avaliação para esse nível de educação, operacionalizado pelo SAEB, para o controle da qualidade da educação de toda a nação, balizadas por um mesmo parâmetro: o rendimento escolar. Visto que, “[...] no que se refere à avaliação a União tem um papel determinante no contexto da organização federativa nacional” (WERLE, 2011), e, portando, a União procura desenvolver a organização de um sistema único de educação básica brasileira a partir do SAEB.

As políticas que embasaram/embasam o processo de normatização da avaliação sistêmica no Brasil, apresentadas até aqui, são operacionalizadas pelo SAEB. As avaliações sistêmicas são práticas consolidadas da gestão gerencial da educação básica no país, induzidas por uma agenda educacional global e fundamentadas na modernização do Estado neoliberal, que serão discutidas nos subitens a seguir.

### **1.1 Avaliação sistêmica: a agenda educacional brasileira**

Como já visto anteriormente, a principal iniciativa de avaliação sistêmica para a educação básica é promovida pelo governo federal a partir do MEC e do INEP, por meio do SAEB, desde a década de 1990.

A partir da Conferência Mundial de Educação para Todos em Jomtien (Tailândia - 1990), acordos para a universalização do ensino e ampliação do direito à educação básica são firmados entre os países participantes<sup>16</sup>. No Brasil o acordo refletiu na elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos (1993), onde o princípio para criação de um sistema nacional de avaliação da educação é posto como responsabilidade do MEC. O referido plano promulga a implementação do SAEB, sob o argumento de que para a eficácia das políticas públicas é necessário que se faça sistematicamente o levantamento e monitoramento da qualidade da educação ofertada pelo setor público por meio da avaliação, que passa a ser

---

<sup>16</sup> 155 países participaram da Conferência Mundial de Jomtien. A Conferência foi financiada pelas seguintes organizações internacionais: Organização das Ações Unidas para a Educação (UNESCO); o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); e o Banco Mundial (BID) (ONU, 2016).

operacionalizado pelo MEC a partir do INEP (BRASIL, 1993).

Não obstante, antes da institucionalização do SAEB, o MEC desenvolve ciclos de avaliações em 1990 e 1993 a partir do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público - SAEP<sup>17</sup>. Neste contexto alguns estados também realizam suas primeiras avaliações sistêmicas de forma descentralizada da União (WERLE, 2011).

No ano de 1995, após dois ciclos do SAEP, o SAEB, naquele momento recentemente criado, adquire novas características “[...] reforçado por empréstimos com o Banco Mundial (BM), e pela terceirização de operações técnicas [...]” (WERLE, 2011, p. 775).

Neste contexto, o MEC estimula a criação de sistemas estaduais de avaliação da educação; como reflexo do papel central do órgão na definição dos objetivos gerais dos sistemas, a partir do SAEB, e na centralização de decisões; como nova característica da União (WERLE, 2011).

O movimento de abertura às influências de organismos internacionais, nas políticas de avaliação da educação, se consolida a partir da participação do Brasil no PISA<sup>18</sup> em 1998, refletindo o fortalecimento da avaliação sistêmica nos processos de planejamento da educação brasileira (WERLE, 2011), que se evidencia a partir da promulgação da LDB e do Plano Nacional de Educação, como já explanado no subtítulo anterior.

Nesse contexto emerge um diferente “[...] movimento de ampliação dos meios da medida/avaliação nacional da educação básica [...]” (FREITAS, 2007, p.114) onde são instituídos o ENEM em 1998 e o ENCCEJA<sup>19</sup> em 2002. Ambos certificadores e habilitadores do ensino médio, porém o ENCCEJA é aplicado, em caráter experimental, uma única vez. Já o ENEM, se consolida como referência nacional para o acesso à educação superior.

Entretanto, o ENEM, por seu caráter de medição do desempenho individual dos estudantes, sem considerar os fatores econômicos e sociais da trajetória dos mesmos, penaliza

---

<sup>17</sup> Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público (SAEP), criado em 1988, ano em que o MEC realiza uma aplicação piloto do SAEP nos estados do Paraná e Rio Grande do Norte. Em 1990, inicia o 1º ciclo do SAEP, desenvolvido de forma descentralizada pelos estados e municípios. Com a participação de professores e técnicos das Secretarias de Educação, desenvolvem-se os ciclos de 1990 e 1993, tanto no tratamento como na análise dos dados, conforme princípio de descentralização operacional e organizativa. Em 1992 o sistema passa para a responsabilidade do INEP (WERLE, 2011).

<sup>18</sup> PISA – Programa Internacional de Avaliação de Alunos. Instituído pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE. A partir do ano 2000, o Brasil passa a participar dessa avaliação de três em três anos (WERLE, 2011).

<sup>19</sup> Em 2009 o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA) passa a ser realizado com o intuito de certificar apenas o Ensino Fundamental para quem tem no mínimo 15 (quinze) anos completos, pois a certificação do Ensino Médio é realizada a partir dos resultados do ENEM (INEP, 2016).

os alunos pobres e oriundos de escolas públicas. “[...] Essa perspectiva individualizada desconsidera condições estruturais do Estado e do ensino brasileiros” (FREITAS, 2007, p.115).

Contudo, essas lacunas são, em certa medida, vencidas pela modernização técnico-operacional do INEP, a partir do aprimoramento do sistema de geração e tratamento de informações educacionais e do censo escolar no SAEB (INEP, 2016). E com relação ao ENEM, esse avanço técnico permite que os resultados de desempenho sejam associados ao perfil socioeconômico do aluno, propiciando a participação desse estudante no Programa Universidade para Todos - PROUNI<sup>20</sup>, não sendo possível se beneficiar desse programa, nem do Sistema de Seleção Unificada - SISU<sup>21</sup>, sem a realização desse exame.

Desse modo, a importância que o ENEM toma como mecanismo de avaliação, de planejamento da educação escolar e de democratização do acesso ao ensino superior, é inegável. Porém, apesar de no ano de 2016 o ENEM já ter passado por mais de 18 edições, ainda existem desafios para de fato contribuir com a democratização do acesso à educação superior (FREITAS, 2007).

Para a EB, a democratização do ensino, passa pela universalização do acesso e pela melhoria da qualidade da educação escolar, monitoradas pelo SAEB e demais modelos de avaliações sistêmicas em curso. Esse sistema, para o Estado brasileiro, proporciona “[...] subsídios concretos para a formulação, reformulação e o monitoramento das políticas públicas voltadas para a Educação Básica” (INEP, 2016).

Atualmente (2016), o SAEB é composto por 3 grandes avaliações em larga escala: Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB), Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC) - mais conhecida como Prova Brasil - e Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA).

A ANEB faz uma amostra das escolas públicas e privadas de todo o país, avaliando os alunos do 5º e 9º anos do Ensino Fundamental (EF) e do 3º ano do Ensino Médio (EM) por meio do ENEM. Embora o objetivo declarado não ser o ranqueamento, a mesma expõe os resultados do país como um todo, de cada região geográfica e de cada uma das unidades da

---

<sup>20</sup> O PROUNI é um programa do MEC que possibilita que candidatos que não possuem diploma de curso superior recebam bolsas integrais e parciais (50%) em instituições privadas de educação superior (MEC, 2016a).

<sup>21</sup> O SISU É um sistema para redistribuição de vagas das instituições públicas de educação superior aos candidatos que participam do ENEM. É gerenciado pelo MEC a partir da Secretaria de Educação Superior – SESU (MEC, 2016a).

federação; com o objetivo de avaliar a qualidade e a eficiência da educação (INEP, 2016).

A Prova Brasil também avalia os alunos do 5º e 9º anos do EF, contudo, não avalia o EM nem as escolas privadas, apenas escolas da rede municipal, estadual e federal de ensino. Essa avaliação tem caráter censitário com o objetivo de avaliar a qualidade do ensino de todas as escolas públicas que possuem, no mínimo, 20 alunos matriculados nos anos iniciais (5ºano) e finais (9ºano) do EF. Os resultados são disponibilizados por escola e por ente federativo. (INEP, 2016).

A ANA, a mais recente avaliação sistêmica elaborada pelo INEP, é implementada no ano de 2013, a partir da criação do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC<sup>22</sup>). Essa avaliação objetiva apresentar o contexto educacional onde a criança está sendo alfabetizada e averiguar a qualidade dessa alfabetização. A prova é aplicada às turmas de 3º ano dos anos iniciais, final do ciclo de alfabetização, como aferição de nível de alfabetização (BRASIL, 2012).

O SAEB afere o desempenho dos alunos na Prova Brasil, na ANEB, e no ENEM para compor o Ideb por escola, por município, por nível de ensino e em escala nacional (MEC, 2016).

O Ideb, criado em 2007, é um indicador de desempenho com objetivo de medir a qualidade da educação a partir das provas do SAEB, apenas a ANA não faz parte da composição desse índice, por enquanto. O Ideb possibilita o monitoramento da qualidade da educação por meio do cruzamento de dados concretos: a taxa de rendimento (aprovação, reprovação e abandono), por meio de censo escolar, e as médias de desempenho nos exames aplicados pelo INEP/SAEB, ENEM e Prova Brasil. (INEP, 2015b).

A partir do Ideb, cada sistema educacional, seja ele municipal, estadual ou federal, possui metas a atingir. O objetivo é alcançar a meta 6 que, numa escala de 0 a 10, é a média de desempenho alcançada pelos 20 melhores países, em avaliações dessa natureza, promovida pela OCDE (INEP, 2015c).

Para Freitas (2007), é perceptível, a partir dos objetivos do SAEB, uma atuação pedagógica do Estado, que se organiza em três eixos: “cultural” - desenvolver e consolidar uma cultura de avaliação a partir de um padrão de qualidade, para o controle social; “político-administrativo” - promover aprendizagens estratégicas e disciplinar o sistema, para o controle

---

<sup>22</sup> O PNAIC é um programa elaborado pelo governo federal, que objetiva alfabetizar toda criança brasileira até os oito anos de idade (BRASIL, 2012).

social a partir das informações disponibilizadas aos cidadãos; e “técnico-operacional” - operacionalização de instrumentos para racionalizar a gestão escolar e dos sistemas, para fazerem uso de informações padronizadas (FREITAS, 2007, p. 165).

Compreende-se com Freitas (2007) que as ações do Estado refletem a lógica da dimensão normativa, pedagógica e educativa do Estado-avaliador. Em outras palavras a dimensão normativa e reguladora do Estado, possibilitam a indução pedagógica a partir de estratégias gerencialistas e centralizadoras, num primeiro momento, para educar os sistemas e as escolas sobre a cultura de avaliação, para que produzam ações descentralizadas, num segundo momento, a partir dos dados dessas avaliações.

Nesse sentido as avaliações sistêmicas possibilitam a “[...] interação entre agentes escolares e agentes do sistema - o que tende a ocorrer em sistemas subnacionais de avaliação [...]” (FREITAS, 2007, p. 183), entre o SAEB e o SAEMS e o SAEMS e as escolas, por exemplo. Possibilitando à avaliação sistêmica os mesmos princípios educativos e pedagógicos da avaliação escolar, porém num sentido ampliado para o planejamento das políticas públicas educacionais, numa relação entre o nacional e o local, em busca da melhoria da qualidade da educação brasileira, de forma estratégica, organizada e constante.

## **1.2 Articulações público/privado e o quase mercado na agenda da educação básica**

Se nos anos de 1980 o movimento pela redemocratização do Brasil e, consecutivamente, o debate educacional levantando a bandeira pela construção de um projeto de educação pública, gratuita democrática e de qualidade, nos anos de 1990, com a redefinição do papel do Estado, o projeto educacional aprofunda seus contornos neoliberais<sup>23</sup>. O planejamento e condução das políticas educacionais são instrumentalizados a partir de concepções mercadológicas como competitividade e produtividade (AFONSO, 2003).

Para Afonso (2003) o Estado toma novos papéis no sentido de manter-se protagonista e centralizador, mas, transferindo responsabilidades e funções para novos atores sociais, como

---

<sup>23</sup> Ao longo da década de 1960, diversos acordos entre o MEC e agências internacionais aprofundam as influências nas políticas educacionais do Brasil. Esses acordos neoliberais refletiram em ações de colaboração, a partir de assistência técnica estrangeira para a normatização e padronização das políticas educacionais na América Latina, num primeiro momento. Num segundo momento, os países em desenvolvimento passaram a receber um crescente volume de financiamentos advindos do Banco Mundial. Esse processo, inclusive, marcou a elaboração da primeira LDB (lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961) no Brasil (FREITAS, 2007).

o setor empresarial e as organizações civis, induzindo processos diferentes em torno do bem comum e do espaço público.

O Estado que fora aclamado como principal responsável pela oferta de educação de qualidade, nos anos de 1980, passa a exercer o papel de controlador e indutor de políticas educacionais, dividindo com outros setores da sociedade, como a sociedade civil organizada e a iniciativa privada, a oferta do ensino, nos anos de 1990. O Estado se polariza entre centralização e descentralização: seu papel é central no processo de avaliação e controle da qualidade do ensino, ao mesmo tempo em que descentraliza a gestão e o financiamento da educação (SOUSA; OLIVEIRA, 2003).

O chamado quase mercado e as relações com o terceiro setor são exemplos desses novos papéis do Estado. O quase mercado refere-se a uma relação híbrida público/privado (Estado/Mercado) no processo de expansão da política neoliberal. Ao mesmo tempo em que o Estado "liberaliza" promovendo competição e privatização de diversos setores, por meio da lógica da eficácia e da eficiência, a partir de princípios da racionalidade instrumental na gestão, se mantém forte e regulador por meio dos mecanismos de coerção e controle social (AFONSO, 2003).

A esse respeito, segundo Hofling (2001), para os neoliberais, o mercado deve ser o regulador da riqueza e da renda e o Estado deve promover as condições para competitividade, sendo as políticas públicas sociais vistas como o entrave para o desenvolvimento; e responsável pela crise. Nesta visão, o Estado deve ser "mínimo" e o mercado é quem deve equalizar as relações sociais, produtivas, econômicas e até educacionais - onde o Estado deve dividir a responsabilidade do ensino com o setor privado, estimulando a competição entre os serviços educacionais oferecidos pelo mercado; descentralizando a política educacional, aumentando a eficiência administrativa e reduzindo os custos.

Neste íterim, a educação é aclamada por setores "interessados" da sociedade para a necessidade de crescimento e desenvolvimento econômico do país, a mesma passa a ter centralidade nos discursos dos políticos, dos governantes e dos grupos empresariais de diversos setores, dos quais, muitas vezes, não possuíam relações algumas com a área educacional. Pois os "[...] interesses econômicos na elaboração de políticas públicas são enormes" (PALUMBO, 1998, p.41).

Esse movimento aclamando por uma educação de qualidade, nacional e internacional, influencia e é influenciado pela agenda política na busca por resolução dos problemas

educacionais. Os problemas que entram na agenda política passam a serem pensados por esses diversos grupos e setores da sociedade, o que reflete na complexidade do ato de governar. Governar “[...] é um processo de interações complexas entre uma variedade de organizações, tanto públicas quanto privadas que afetam as nossas vidas como cidadãos” (PALUMBO, 1998, p.41).

Entretanto, para Dale (2004), quando se trata de políticas educacionais, há uma agenda globalmente estruturada onde, na grande maioria dos países do mundo, a implementação de reformas educativas são bastante análogas entre si. As nações são sujeitadas por essa agenda global (AGEE), que “[...] introduz novas concepções sobre a natureza das forças globais e [...] das forças supranacionais, não estando os valores culturais universais e os guiões imunes às forças da globalização, económica, política e cultural” (DALE, 2004, p.454-455).

Mas, “[...] é difícil determinar empiricamente se uma elite de poder toma a maior parte das decisões”. Contudo, “[...] o que entra na agenda pública é a fase mais importante do ciclo” (PALUMBO, 1998, p.45-46). Pois é a fase que precede a formulação das políticas públicas, quando são tomadas as decisões, para a implementação (ou não) de medidas, ações e programas, a partir da problemática que entrou na agenda pública.

Também são influenciados pela agenda os processos de reformulação de uma política, o que caracteriza o aspecto cíclico da política: organização da agenda, formulação, implementação, avaliação e término; além de “[...] subciclos que vão da implementação e avaliação à formulação” (PALUMBO, 1998, p. 50-51).

Portanto, o papel das organizações não governamentais (Ongs), entidades e grupos empresariais são muito importantes para a compreensão das políticas, visto que, constantemente, influenciam a agenda pública e, conseqüentemente, seus interesses contribuem para definir o problema que deverá ser solucionado pelo Estado.

Portanto, se faz necessário expor o panorama das influências dos setores privados nas políticas públicas brasileiras no campo da avaliação da educação no início do século XXI.

No ano de 1998, em parceria com o programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) da ONU<sup>24</sup>, é criado o Programa dos Voluntários das Nações Unidas do Brasil, apontado e complementado por Werle (2011).

---

<sup>24</sup> Organização das Nações Unidas – ONU, fundada em 24 de Outubro de 1945, com o objetivo de unir todas as nações do mundo em prol da paz e do desenvolvimento, na busca de soluções para os problemas internacionais (ONU, 2016).

[...] É também o Pnud que, para aferir o grau de desenvolvimento do país, utiliza o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), e que lança, em 1998, o Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil, com o IDH de todos os municípios brasileiros. Esta referência explicita uma parte da trama de relações de agências nacionais e internacionais e a progressiva incorporação de indicadores e propostas relacionadas ao voluntariado e ao solidarismo em políticas de ação do Estado, seja no âmbito dos sistemas de ensino, seja no das escolas [...] (WERLE, 2011, p. 781).

Em 1997, o Instituto Ayrton Senna, em parceria com empresas nacionais e multinacionais, como: Brasil Telecom, Intel, Microsoft, Nívea, Oracle, Siemens, Suzano Celulose e Papel, Vale, Votorantim, Unibanco, Vivo, Coca-Cola do Brasil, Copersucar, Credicard, Grendene, Audi, Allianz, Boeing, Itaú, entre outros, cria diversos programas com o intuito “[...] ajudar a “combater” os principais problemas da educação pública do País e muitos deles são instituídos como políticas públicas em redes de ensino [...]” (WERLE, 2011, p. 781).

Neste contexto, surge o Movimento Todos Pela Educação (TPE). Este movimento, criado no ano de 2005, é mantido por empresas como DPaschoal, Bradesco, Itaú, Telefônica, Vivo, Gerdaul, Unibanco, Santander, Suzano papel e celulose, Natura, e outros, e tem como parceiros empresas como Rede Globo, Editora Moderna, Instituto Ayrton Senna, Fundação Victor Civita, McKinsey & Company, HSBC, Canal Futura, Editora Saraiva, Luzio Strategy Group, Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, entre outros.

O movimento definiu cinco metas para a educação a serem alcançadas até 2022: 1- 98% das crianças e jovens entre 4 e 17 anos na escola; 2- 100% das crianças deverão apresentar as habilidades básicas de leitura, escrita e matemática até os 8 anos ou até o final do 2º ano do ensino fundamental; 3- 70% ou mais dos alunos terão aprendido o que é adequado para seu ano; 4- 95% ou mais dos jovens brasileiros de 16 anos deverão ter completado o ensino fundamental, e 90% ou mais dos jovens brasileiros de 19 anos deverão ter completado o ensino médio; 5- O investimento público em educação básica obrigatória deverá ser de 5% ou mais do PIB, ampliado e bem gerido (TPE, 2016).

As principais ações do movimento se referem ao acompanhamento e promoção das metas: mensurar e analisar o esforço do Brasil para que as 5 metas do movimento sejam cumpridas, pesquisas/estudos para o aperfeiçoamento dos diagnósticos e das políticas públicas; notícias e mídia - elaboração e envio de boletim com reportagens geradas pelo movimento, envio de notícias diárias sobre educação básica publicadas nos principais

veículos de comunicação do país, distribuição mensal de kit com conteúdo editorial gravado para cerca de 2,5 mil radialistas do Brasil, e parceria permanente com agências e diversos veículos de comunicação para divulgação de campanhas publicitárias focadas em educação de qualidade para todos, entre outros; observatório do PNE - é uma plataforma online que faz o monitoramento das metas PNE e suas estratégias; grupos de assessoramento - formar uma rede de parceiros da iniciativa privada, do poder público e da sociedade civil comprometida com o cumprimento das 5 metas do movimento; articulações políticas e institucionais - promoção do alinhamento em torno das metas, das ações, projetos e programas dos poderes executivo, legislativo e do sistema de justiça, bem como de investimento social privado, para que os resultados possam ser acelerados, entre outros (TPE, 2016).

O Movimento Todos Pela Educação, atualmente denominado apenas como Todos Pela Educação “[...] se auto-refere como um “projeto de nação” e não como projeto de uma organização específica [...]” (WERLE, 2011, p. 782). E deixa claro que o objetivo da instituição é promover ações para a aceleração dos resultados para que se atinjam as metas do PNE.

O processo de interferências na educação escolar, por meio do envolvimento da iniciativa privada e da sociedade civil com propostas de cunho empresariais e voluntaristas, se intensifica a partir de propostas dessas Ongs, como Instituto Ayrton Senna, Fundação Lemann<sup>25</sup>, Fundação Maria Cecília Souto Vidigal<sup>26</sup>, Movimento Todos Pela Educação, entre outros.

Além do mais, essas articulações público/privadas “[...] propiciou à mídia ocupar, progressivamente, espaço e legitimidade na divulgação de políticas, informações, projetos e ações relativas à educação” (WERLE, 2011, p. 782).

Portanto, quando se trata do problema da qualidade educacional do Brasil, essas entidades e grupos, além de exercerem influências sobre a população de forma geral por meio da grande mídia, criam mecanismos que legitimam essas influências. Ao produzirem e comercializarem *softwares* de conteúdo educacional para as escolas, materiais didáticos dos mais tecnológicos e diversos, programas educativos e interativos em rádio, canais de TV e internet, além de produção de cursos de formação continuada para professores sobre

---

<sup>25</sup> Fundada em 2002 pelo empresário Jorge Paulo Lemann, é uma organização que desenvolve e apoia projetos educacionais, realiza pesquisas para embasar políticas públicas de educação e oferece formação para profissionais da educação, entre outros (FL, 2016). O grupo Lemann é ligado ao setor produtivo e financeiro.

<sup>26</sup> Criada em 1965, a partir do ano de 2003, a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, atua em projetos nas áreas da educação, saúde e meio ambiente (FMCSV, 2016).

tecnologias educacionais e avaliativas, sobre didática e práticas de ensino inovadoras, entre outros, ganham legitimidade e espaço cada vez maior na promoção da melhoria da qualidade da educação pública do país.

A exemplo disso, pode-se observar pelo site QEd<sup>27</sup> da fundação Lemann, os usos dos resultados do Saeb com objetivos de ranqueamento e legitimação da avaliação sistêmica como promotora da qualidade da educação.

O *site* do QEd tem um *layout* muito atrativo e chama atenção de quem navega para que faça uso dos dados e transforme a educação. Faz comparação do aprendizado dos alunos do Brasil com relação aos estados, de cada estado com relação a sua região e o ranqueamento de cada cidade do mesmo estado. Apresenta, por meio dos seus gráficos, que os resultados melhoraram ao longo dos anos, indicando que há um crescimento da qualidade da educação, o que o *site* chama de evolução do aprendizado (QEDU, 2016).

Entretanto, o estudo de Fontanive (2013) que analisou o impacto da divulgação dos resultados das avaliações em larga escala nos sistemas escolares conclui que, apesar do desenvolvimento da avaliação em larga escala nos últimos 20 anos, da quantidade de dados e da ampla divulgação dos resultados e, principalmente, “[...] a evolução do desempenho dos alunos na série histórica do SAEB/Prova Brasil, não se constata grandes ganhos de aprendizagem nos anos / séries escolares e disciplinas avaliadas” (FONTANIVE, 2013, p.90).

Em contrapartida, a ampla visibilidade para a educação básica, especialmente para os resultados de rendimento, possibilitadas pelas avaliações sistêmicas “[...] vem, também, paulatinamente ultrapassando as cercanias das escolas, estreitando a distância entre o avaliador (governo) e o avaliado (escola) e produzindo referenciais nacionais de qualidade de ensino” (MACHADO, 2012, p. 72). Neste mesmo sentido, para Freitas (2007), os referenciais nacionais de qualidade produzidos nessa relação avaliador-avaliado, referem-se a uma articulação complexa de medida-avaliação-informação, abalizados pelo Estado avaliador.

Contudo, os resultados do Ideb segundo a plataforma QEd é diferente dos resultados do Ideb segundo o INEP<sup>28</sup>, em média varia 0.2 a mais tanto para o Ideb do MS, por exemplo, quanto para o do Brasil, nos resultados e também nas metas. Além disso, o QEd apresenta

---

<sup>27</sup> QEd não é uma sigla, é um nome simbólico dado a uma plataforma digital que contém os principais dados da educação básica de todo o Brasil, disponibilizados por meio de gráficos, janelas e ícones de fácil apreensão e acesso (QEDU, 2016).

<sup>28</sup> Vide TABELA 03 (p. 35) - Ideb - Resultados e Metas dos anos finais do Ensino Fundamental – Brasil e MS (2005-2021).

uma escala que indica quatro níveis de proficiência e três parâmetros que indicam a situação das escolas, demonstrando uma forma diferenciada de uso dos resultados do SAEB.

Segundo o *site* do QEdU (2016), na Prova Brasil o resultado do aluno é apresentado em pontos a partir da escala do SAEB, promovida pelo comitê científico do movimento Todos Pela Educação, que indica a pontuação pela qual se pode considerar que o aluno demonstrou o domínio da competência avaliada. Os alunos são distribuídos em quatro níveis, em uma escala de proficiência: insuficiente, básico, proficiente e avançado, porém essa classificação não é oficial. O QEdU, considera que alunos com aprendizado adequado são aqueles que estão nos níveis proficiente e avançado. (QEdU, 2016). Como se pode observar na tabela 01.

Para a plataforma QEdU, por exemplo, a proporção de 39% de alunos do 9º ano, na rede pública de ensino do MS no ano de 2015, aprenderam o adequado em leitura e interpretação de textos (português), superando a média da rede pública de ensino do Brasil para esse ciclo, que foi de 30% no mesmo ano.

Na competência de resolução de problemas (matemática), a proporção de alunos que aprenderam o adequado foi de 19% para o MS e de 14% para o Brasil, no ciclo final (até o 9º ano) da rede pública de ensino do ano de 2015.

**TABELA 01 – Panorama do Ideb dos anos finais da educação básica no Mato Grosso do Sul e no Brasil segundo a plataforma QEdU - 2007 a 2015**

Ideb nos Anos Finais	2007	2009	2011	2013	2015
Ideb do MS	3,7	3,9	3,8	3,9	4,3
Ideb do Brasil	3,5	3,7	3,9	4,0	4,2
Meta para o MS	3,2	3,3	3,6	4,0	4,4
Meta para o Brasil	3,3	3,4	3,7	4,1	4,5
<b>Proporção de alunos que aprenderam o adequado</b>					
Português – MS	-	29%	27%	28%	39%
Português – Brasil	-	23%	22%	23%	30%
Matemática – MS	-	13%	15%	13%	19%
Matemática – Brasil	-	10%	12%	11%	14%
<b>Situação das escolas do ms (%)</b>					
Manter	0,0	0,3	0,2	0,2	2,1
Melhorar	4,3	25,1	25,5	36,1	29,7
Atenção	74,9	47,3	36,9	23,2	47,9
Alerta	20,7	27,3	37,3	40,4	20,3

**Fonte:** Reelaborado pelo autor. Dados extraídos da plataforma QEdU: <http://www.qedu.org.br/>

A plataforma QEdu, ainda coloca que a situação de 20,3 % das escolas do MS em 2015, estão no parâmetro de alerta: escolas em situação de alerta não obtiveram variação positiva no Ideb, não atingiram sua meta e estão abaixo de 6.0 (QEdu, 2016).

Essas correlações arranjadas pela plataforma QEdu, criando escalas que indicam níveis de proficiência e parâmetros que aferem a situação das escolas, pretendem avaliar a qualidade da educação ao julgar se o ensino é bom ou ruim, se é adequado ou não adequado. Porém faz isso a partir dos dados do Ideb, sendo que o mesmo procura medir a qualidade a partir de uma indicação projetada, para servir de referencial para o planejamento das políticas educacionais do país.

Nesse ínterim, acredita-se que as avaliações externas não devem servir apenas como instrumentos de medida da qualidade do ensino, mas também, e principalmente, para possibilitar a construção de políticas voltadas para a melhoria do sistema educacional. Isso é possível à medida que os sistemas educacionais e escolas usem a avaliação com competência e, essencialmente, nas funções diagnóstica, formativa, de emancipação e de transformação (FREITAS, 2012), fazendo o uso abrangente dos dados em integração com os resultados de desempenho dos estudantes nas avaliações sistêmicas. No entanto o tema “usos” é conteúdo para outras pesquisas e não é o objetivo desse trabalho analisá-los.

Contudo, esses fatos demonstram que a complexidade das relações público/privado, o jogo de forças Estado/mercado, reflete no ciclo das políticas públicas desde a agenda, incidindo na formulação e implementação, até a avaliação (impactos), provocando o término ou a reformulação de uma dada política.

Compreende-se com Höfling (2001) que a educação é uma política social, e a mesma serve para que o Estado, “um tipo particular de Estado”, mantenha determinadas relações e formações sociais e, como visto, não são pensadas e produzidas somente pelo setor público do Estado, mas, por diversos organismos e agentes privados da sociedade, que possuem concepções e interesses diversos e até antagônicos.

Acredita-se que o interesse do setor privado em oferecer ampla visibilidade para a educação, especialmente para os resultados de rendimento dos alunos nas avaliações sistêmicas, consiste em estabelecer a avaliação como mecanismo de regulação e controle da qualidade da educação escolar. O que desresponsabiliza os governos pelo resultado ruim e atribui à escola e professores a necessidade de usar os resultados e melhorar a educação. Esse tem sido apontado como um dos principais fatores de ampliação da adoção da avaliação pelos

sistemas educacionais.

Esse cenário favorece um movimento de institucionalização de parcerias público-privadas, que procuram oferecer ferramentas que maximizem a utilização dos resultados das avaliações externas pelos sistemas escolares, para, conseqüentemente, melhorarem a qualidade da educação pública.

Com relação ao SAEMS, o início para a compreensão desse processo será tratado no próximo subitem, não obstante, melhor analisado a partir do capítulo II.

## 2 O Mato Grosso do Sul nas avaliações nacionais

No Mato Grosso do Sul, os últimos resultados do Ideb das escolas públicas, edições 2013 a 2015, ficaram na meta ou abaixo da meta no ciclo final do ensino fundamental e no último ano do ensino médio. Ficando acima da meta apenas no ciclo inicial do ensino fundamental, como se podem aferir nas tabelas que seguem:

**TABELA 02 - Ideb - Resultados e Metas dos anos iniciais do Ensino Fundamental – Brasil e MS (2005-2021)**

BRASIL	Ideb Observado						Metas					
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2007	2009	2011	2013	2015	2021
<b>Total</b>	<b>3.8</b>	<b>4.2</b>	<b>4.6</b>	<b>5.0</b>	<b>5.2</b>	<b>5.5</b>	<b>3.9</b>	<b>4.2</b>	<b>4.6</b>	<b>4.9</b>	<b>5.2</b>	<b>6.0</b>
<b>Dependência Administrativa</b>												
<b>Estadual</b>	3.9	<b>4.3</b>	<b>4.9</b>	<b>5.1</b>	<b>5.4</b>	5.8	4.0	4.3	4.7	5.0	5.3	6.1
<b>Municipal</b>	3.4	<b>4.0</b>	<b>4.4</b>	<b>4.7</b>	<b>4.9</b>	5.3	3.5	3.8	4.2	4.5	4.8	5.7
<b>Privada</b>	5.9	<b>6.0</b>	<b>6.4</b>	6.5	6.7	6.8	6.0	6.3	6.6	6.8	7.0	7.5
<b>Pública</b>	3.6	<b>4.0</b>	<b>4.4</b>	<b>4.7</b>	<b>4.9</b>	5.3	3.6	4.0	4.4	4.7	5.0	5.8
<b>Ideb do MS – Total*</b>	3.6	<b>4.3</b>	<b>4.6</b>	<b>5.1</b>	<b>5.2</b>	5.5	3.6	4.0	4.4	4.7	5.0	5.8
<b>Pública - Federal, Estadual e Municipal</b>	3.4	4.1	4.5	5.0	5.0	5.3	3.4	3.8	4.2	4.5	4.8	5.6
<b>Rede estadual do MS</b>	3.2	<b>4.0</b>	<b>4.4</b>	<b>4.9</b>	<b>5.1</b>	5.4	3.3	3.6	4.0	4.3	4.6	5.5
<b>Rede privada do MS</b>	6.1	<b>6.4</b>	<b>6.6</b>	<b>6.9</b>	<b>6.8</b>	7.0	6.1	6.4	6.7	6.9	7.1	7.6

Os resultados marcados em cinza claro referem-se ao Ideb que atingiu a meta.

\*Abrange toda a rede estadual de ensino: pública e privada

Fonte: INEP, 2016b; organizado pelo autor, 2016.

A tabela 02 apresenta, paralelamente, os resultados do Ideb total do MS (toda a rede estadual de ensino, pública e privada), toda a rede pública (federal, estadual e municipal), também apresenta o resultado da rede estadual, assim como os dados da rede privada de ensino para os anos iniciais do EF.

Como já mencionado, os últimos resultados do Ideb das escolas públicas no ciclo inicial do ensino fundamental do MS, edições 2011 a 2015, ficaram acima da meta. Todavia, no ciclo final do EF os resultados do Ideb das escolas públicas ficaram abaixo da meta, como se pode aferir na tabela 03.

**TABELA 03 – Ideb – Resultados e Metas dos anos finais do Ensino Fundamental – Brasil e MS (2005-2021)**

BRASIL	Ideb Observado						Metas					
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2007	2009	2011	2013	2015	2021
<b>Total</b>	<b>3.5</b>	<b>3.8</b>	<b>4.0</b>	<b>4.1</b>	<b>4.2</b>	<b>4.5</b>	<b>3.5</b>	<b>3.7</b>	<b>3.9</b>	<b>4.4</b>	<b>4.7</b>	<b>5.5</b>
<b>Dependência Administrativa</b>												
<b>Estadual</b>	3.3	<b>3.6</b>	<b>3.8</b>	<b>3.9</b>	4.0	4.2	3.3	3.5	3.8	4.2	4.5	5.3
<b>Municipal</b>	3.1	<b>3.4</b>	<b>3.6</b>	<b>3.8</b>	3.8	4.1	3.1	3.3	3.5	3.9	4.3	5.1
<b>Privada</b>	5.8	<b>5.8</b>	5.9	6.0	5.9	6.1	5.8	6.0	6.2	6.5	6.8	7.3
<b>Pública</b>	3.2	<b>3.5</b>	<b>3.7</b>	<b>3.9</b>	4.0	4.2	3.3	3.4	3.7	4.1	4.5	5.2
<b>Ideb do MS – Total*</b>	3.4	<b>3.9</b>	<b>4.1</b>	<b>4.0</b>	4.1	4.5	3.4	3.5	3.8	4.2	4.6	5.4
<b>Pública - Federal, Estadual e Municipal</b>	3.1	3.7	3.9	3.8	3.9	4.3	3.2	3.3	3.6	4.0	4.4	5.2
<b>Rede estadual do MS</b>	2.9	<b>3.5</b>	<b>3.6</b>	<b>3.5</b>	3.7	4.1	3.0	3.1	3.4	3.8	4.2	5.0
<b>Rede privada do MS</b>	5.6	<b>5.7</b>	<b>6.2</b>	<b>6.1</b>	6.0	6.4	5.7	5.8	6.0	6.3	6.6	7.2

Os resultados marcados em cinza claro referem-se ao Ideb que atingiu a meta.

\*Abrange toda a rede estadual de ensino: pública e privada

Fonte: INEP, 2016b, organizado pelo autor, 2016.

A tabela 03 apresenta, paralelamente, os resultados do Ideb total do MS (toda a rede estadual de ensino, pública e privada), toda a rede pública (federal, estadual e municipal), também apresenta o resultado da rede estadual, assim como os dados da rede privada de

ensino para os anos finais do EF. Em todas, a partir de 2011, os resultados da rede de ensino do MS ficaram abaixo da meta.

Para o EM os últimos resultados do Ideb das escolas públicas, edições 2011 a 2015, ficaram na meta ou abaixo da meta, como se podem aferir na tabela 04.

Embora que não inclua a rede federal<sup>29</sup>, a tabela 04 apresenta, paralelamente, os resultados do Ideb total do MS, toda a rede estadual de ensino (pública e privada), também apresenta o resultado da rede estadual, assim como os dados da rede privada de ensino para o 3º ano do EM.

**TABELA 04 – Ideb – Resultados e Metas do Ensino Médio – Brasil e MS (2005-2021)**

BRASIL	Ideb Observado						Metas					
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2007	2009	2011	2013	2015	2021
<b>Total</b>	<b>3.4</b>	<b>3.5</b>	<b>3.6</b>	<b>3.7</b>	<b>3.7</b>	<b>3.7</b>	<b>3.4</b>	<b>3.5</b>	<b>3.7</b>	<b>3.9</b>	<b>4.3</b>	<b>5.2</b>
<b>Dependência Administrativa</b>												
<b>Estadual</b>	3.0	<b>3.2</b>	<b>3.4</b>	<b>3.4</b>	3.4	3.5	3.1	3.2	3.3	3.6	3.9	4.9
<b>Privada</b>	5.6	<b>5.6</b>	5.6	5.7	5.4	5.3	5.6	5.7	5.8	6.0	6.3	7.0
<b>Pública</b>	3.1	<b>3.2</b>	<b>3.4</b>	<b>3.4</b>	3.4	3.5	3.1	3.2	3.4	3.6	4.0	4.9
<b>Ideb do MS – Total*</b>	3.3	<b>3.8</b>	<b>3.8</b>	<b>3.8</b>	3.6	3.7	3.3	3.4	3.6	3.8	4.2	5.1
<b>Rede estadual do MS</b>	2.8	<b>3.4</b>	<b>3.5</b>	<b>3.5</b>	<b>3.4</b>	3.5	2.9	3.0	3.2	3.4	3.8	4.7
<b>Rede privada do MS</b>	5.8	5.6	5.8	5.5	5.6	5.7	5.8	5.9	6.0	6.2	6.5	7.2

Os resultados marcados em cinza claro referem-se ao Ideb que atingiu a meta.

\*Abrange toda a rede estadual de ensino: pública e privada

**Fonte:** INEP, 2016b; organizado pelo autor, 2016.

Em termos de resultados, as informações da tabela 04 explicitam que não há evolução dos resultados de desempenho dos estudantes do ensino médio das escolas públicas estaduais de Mato Grosso do Sul. Essa realidade também é condizente com a média nacional para

<sup>29</sup> Não está disponível nos dados oficiais do INEP, o Ideb para rede de ensino pública do MS como um todo, redes federais e estaduais - o que configura a rede pública de ensino, para as séries/níveis do ensino médio. Apenas a rede de ensino estadual, para essa etapa da EB, está com os dados na base do Ideb para o estado quando o parâmetro utilizado é o ensino público. A base foi atualizada em 05/09/2016 (INEP, 2016b).

ensino médio de escolas públicas estaduais. Esse panorama é preocupante devido às metas estabelecidas pelo PNE/2014 que estabelece as seguintes médias para a EB:

**TABELA 05 - Metas do PNE/2014 para o Ideb da educação básica**

Ideb	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do EF	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do EF	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino médio	4,3	4,7	5,0	5,2

**Fonte:** PNE/2014-2024 (BRASIL, 2014).

Percebe-se que para o ano de 2015 a meta do PNE para o EM, por exemplo, foi de 4.7, muito distante da projeção indicada pela meta do INEP, que sugere 4.7 para o ano de 2021 apenas. No entanto a meta, quando da implementação do Ideb em 2007, era atingir 6.0 pontos até 2022, que é a média aferida pelo PISA para os países desenvolvidos da OCDE (INEP, 2015).

Porém, pelo histórico de progressão que o SAEB vem apresentando, nem sequer as metas projetadas pelo INEP, que são ao menos 1.0 abaixo da meta do PNE/2014 para todas as etapas da EB, serão alcançadas. Possivelmente, esses índices influenciam os sistemas estaduais a adotarem processos próprios de avaliação, como tentativa de melhorar os resultados obtidos.

A própria estratégia 7.36 do PNE/2014 abre esse precedente, ao estabelecer que se formule “[...] políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no Ideb, de modo a valorizar o mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar” (BRASIL, 2014). Em outras palavras, os sistemas escolares poderão criar políticas de premiação e bonificações para melhoria do Ideb.

Desde a implementação do Ideb diversos estados criam ou reformulam suas avaliações sistêmicas, alguns, inclusive, implementam os próprios índices de qualidade da educação. Muitos estados usam seus índices para premiar/bonificar escolas, professores e até alunos a partir de seus sistemas de avaliação, ou a partir do Ideb, como são os casos dos estados do Rio de Janeiro e do Tocantins (PERBONI, 2016).

É perceptível o aumento de criação de sistemas estaduais de avaliação de desempenho de alunos nos anos posteriores à criação desse índice, como se pode aferir no quadro 05.

**QUADRO 05 - Implementação de avaliações estaduais por região brasileira  
(de 1992 a 2013)**

Estado	Avaliação	Ano de criação/reformulação	Índice próprio	Prêmio/Bonificação	Realização das avaliações
<b>REGIÃO NORTE</b>					
Acre	SEAPE	2009		Sim	CAEd/UFJF
Amazonas	SADEAM	2008	IDEAM	Sim	CESPE/UnB, CAEd/UFJF
Pará	SISPAE	2013			CAEd/UFJF
Rondônia	SAERO	2012			CAEd/UFJF
Tocantins	SALTO	2011		Sim	SEE
<b>REGIÃO NORDESTE</b>					
Alagoas	SAVEAL	2001	IDEAL		AVALIA, CAEd/UFJF
Bahia	SABE	2007		Sim	CAEd/UFJF
Ceará	SPAECE	1992	IDE	Sim	CAEd/UFJF
Paraíba	SAEPB	2012	IDEPB	Sim	CAEd/UFJF
Pernambuco	SAEPE	2008	IDEPE	Sim	CAEd/UFJF
Piauí	SAEPI	2011			CAEd/UFJF
Sergipe	SAPED	2004		Sim	SEE
<b>REGIÃO CENTRO OESTE</b>					
Distrito Federal	ADEE	2011			SEE
Goiás	SAEGO	2011	IDEGO	Sim	CAEd/UFJF, INEP
Mato Grosso do Sul	SAEMS	2003		Sim	CAEd/UFJF
<b>REGIÃO SUDESTE</b>					
Espírito Santo	PAEBES	2004	IDE	Sim	CAEd/UFJF
Minas Gerais	SIMAVE	2000		Sim	CEALE-UFMG, Instituto Avaliar, CAEd/UFJF
Rio de Janeiro	SAERJ	2008		Sim	CAEd/UFJF
São Paulo	SARESP	1996	IDESP	Sim	SEE
<b>REGIÃO SUL</b>					
Paraná	SAEP	2012		Sim	CAEd/UFJF
Rio Grande do Sul	SEAP	2011			CAEd/UFJF

**Fonte:** Reelaborado pelo autor. Dados extraídos de Machado, Alavarse e Arcas (2015) e Perboni (2016).

Afere-se, a partir do quadro 05, que dos 27 estados e o Distrito Federal, apenas 7 não criaram sistemas próprios de avaliação de desempenho de alunos. Portanto 21 estados possuem/possuíram avaliações sistêmicas, dos quais 17 são/foram implementadas pelo CAEd. Além disso, das 27 avaliações sistêmicas estaduais e do Distrito Federal, 13 foram criadas após a implementação do Ideb.

Vale lembrar que a estratégia 7.32, do PNE/2014, estabelece que a união colabore, técnica e financeiramente, com os sistemas estaduais de avaliação da EB, articulando-os ao Sistema Nacional de Avaliação (BRASIL, 2014).

Portanto o SAEMS, segundo o PEE/MS-2014, em conjunto com o SAEB, terá papel preponderante para a melhoria dos resultados de desempenho dos alunos em avaliações sistêmicas e, principalmente, no desenvolvimento de programas e ações para a progressão do Ideb no MS, com o objetivo de se alcançar a média projetada pelo PNE/2014.

Contudo, percebe-se que ao longo dos anos, a partir da implementação do Ideb em 2007, o próprio INEP passou a projetar metas menos ambiciosas para as avaliações sistêmicas, pois projetar metas não significa conseguir atingi-las. Assim como atingir tais metas, pode não significar a melhoria da qualidade educacional efetivamente desejada para cada sistema estadual de educação.

Nesse contexto, buscando finalizar esse primeiro capítulo, o próximo subitem objetiva apresentar o SAEMS a partir da análise de estudos de autores que já pesquisaram ou mencionaram sobre esse sistema de avaliação em suas pesquisas.

## **2.1 O Sistema de Avaliação da Educação da Rede Pública de Mato Grosso do Sul.**

Ao acessar, virtualmente, os dados sobre o SAEMS no *site* do portal da Secretaria de Educação do MS/SEDMS, somos redirecionados ao *site* do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd) da Universidade Federal de Juiz de Fora/UFJF, onde encontra-se algumas informações sobre o SAEMS.

A partir da pesquisa bibliográfica e dos trabalhos encontrados que tratam de alguma maneira essa temática, optou-se por analisar o que os autores discutem sobre o SAEMS relacionando com os dados disponibilizados no *site* do CAEd, que são incipientes.

A escassez de informações disponibilizadas nos *sites* das secretarias estaduais de educação já foi percebida em pesquisa nacional por Brooke e Cunha (2011):

Uma das possíveis razões pela falta de informação nos sites das Secretarias tem a ver com a relação terceirizada entre o órgão público e a agência responsável pela avaliação. No Brasil, são quatro ou cinco as principais agências e empresas que oferecem o serviço de produção, aplicação e análise dos testes previstos pela legislação estadual que institui os sistemas de avaliação. De longe a maior dessas agências, o CAEd, ligado à Universidade Federal de Juiz de Fora, oferece alguma informação no seu próprio site sobre

as avaliações realizadas. A impressão, no entanto, é que a atividade de divulgação ocupa um lugar secundário para o CAEd, mesmo nos casos em que há o pedido explícito da SE. Se as próprias Secretarias fossem as responsáveis diretas pela análise dos resultados e pela produção dos diversos textos que são distribuídos para as escolas, é provável que haveria uma melhora na qualidade e diversidade das informações nos seus sites (BROOKE; CUNHA, 2011, p. 37).

O CAEd, segundo o próprio *site*, é uma instituição que elabora e desenvolve programas de avaliação educacional, nas esferas estaduais e municipais, para medir o rendimento dos estudantes das escolas públicas (CAEd, 2015a). O CAEd objetiva “[...] oferecer dados e informações úteis capazes de subsidiar as ações de melhoria da qualidade da educação e equidade nas oportunidades educacionais” (CAEd, 2015b).

Além do SAEMS, o CAEd acompanha os sistemas e realiza/realizou avaliações em mais 16 estados brasileiros, como já mencionado, e mais 10 redes municipais de ensino. Além disso, se apresenta como “[...] referência nacional na execução de programas de avaliação educacional, na formação de especialistas na área de gestão da educação pública e no desenvolvimento de tecnologias de administração escolar” (CAEd, 2015b).

No estado de MS, o CAEd desenvolve o SAEMS, parcialmente, desde 2003 e de forma integral, desde 2011 apenas. No próprio *site* (CAEd, 2015c) se consegue obter algumas informações sobre o processo de criação do SAEMS. Segundo o *site*, o SAEMS foi implementado em 2008, apesar disso, em 2003 e 2005, estudantes das 4ª e 8ª séries (5 e 9º anos) do ensino fundamental e 3ª ano do ensino médio realizaram testes em língua portuguesa (leitura) e matemática.

Entretanto, segundo a tese de Lopes (2007), intitulada: “Cartografia da Avaliação Educacional no Brasil”<sup>30</sup>, o MS realiza avaliações sistemáticas na rede estadual de ensino desde 1993, organizadas pelo Núcleo de Avaliação Educacional. Mas apenas em 2003, em parceria com o INEP/MEC, que a Secretaria Estadual de Educação cria o SAEMS, ação que já estava prevista no Plano Estadual de Educação do MS. “[...] As concepções que nortearam a organização do programa foram as mesmas preconizadas pelo Inep/MEC, no âmbito do Programa Federal de Apoio aos Sistemas Estaduais de Avaliação” (LOPES, 2007, p.155).

O estudo de Lopes (2007) concluiu que há mais semelhanças que diferenças nas ações desencadeadas pelas avaliações em larga escala nos diferentes sistemas estaduais de

---

<sup>30</sup> A pesquisa de Lopes (2007) coletou informações documentais e depoimentos dos 26 estados e do Distrito Federal, mapeando a avaliação da educação básica do país no período 1996/2007.

educação, mas que o ponto positivo do direcionamento nacional que o SAEB procura induzir, que seria o de constituir um mecanismo potente de regulação e gerenciamento, que é imprescindível para a política educacional, não tem sido considerado favoravelmente pelos sistemas estaduais.

No trabalho de Freitas (2006), intitulado: “O Desaproveitamento Escolar como Objeto de Gestão”<sup>31</sup>, o SAEMS é apresentado como um projeto piloto proposto pelo INEP e desenvolvido pela SED/MS em parceria com a UEMS e a UFJF, com a proposta de ser uma avaliação censitária e bianual, e com o objetivo de avaliar a qualidade do ensino e da aprendizagem no estado do MS. Em 2004 foram disseminados os resultados das avaliações do SAEMS que haviam sido aplicadas em 2003, que:

[...] incluiu Boletim Pedagógico contendo instruções aos coordenadores pedagógicos sobre ações a serem desenvolvidas junto aos professores, com vistas à superação das dificuldades detectadas. Previu também maior atenção e acompanhamento para as escolas com baixo rendimento. Assim, a avaliação foi a estratégia escolhida para fazer frente a problemas de fluxo e qualidade do ensino (FREITAS, 2006, p.65-66).

Contudo, segundo o *site* (CAEd, 2015c), em 2008 é que o SAEMS foi constituído na rede de ensino onde foram testados, em língua portuguesa (leitura e escrita) e matemática, 22.168 educandos do 3º ano do ensino fundamental e, no ano de 2009 foram testados estudantes do 3º ano do ensino fundamental e 1º ano e 1ª fase da Educação de Jovens e Adultos (EJA) do ensino médio, totalizando 37.779 educandos que participaram das provas (MATO GROSSO DO SUL, 2012).

Já em 2011, em parceria integral com o CAEd, o SAEMS testou os estudantes dos 2º ao 5º e 8º anos do ensino fundamental, 1º, 3º anos e 1ª fase EJA do ensino médio, em língua portuguesa (leitura e escrita) e matemática, totalizando 143.388 de educandos avaliados. (MATO GROSSO DO SUL, 2012).

No ano de 2012, o número de estudantes testados cai para 88.422 (MATO GROSSO DO SUL, 2012), pois a aplicação foi limitada aos 1º, 2º, 3º anos do ensino médio (também o 4º ano, nos casos existentes), porém o SAEMS passou a avaliar competências e habilidades, o

---

<sup>31</sup> Neste artigo, Freitas (2006), utiliza a análise documental, de conteúdo e estatísticas para discutir o problema do desaproveitamento escolar no EF do Brasil e do MS e, focaliza o sistema municipal de Dourados/MS, a partir das intervenções da gestão escolar na busca de sua resolução, sem a qual não se efetiva o direito à educação.

que demonstra um alinhamento com a matriz de referência do SAEB/ENEM, em produção de texto, leitura e matemática. Da mesma forma prosseguiu a edição de 2013, aliás, “[...] permitindo a melhor comparabilidade do desempenho alcançado pelos estudantes da rede, com base nas políticas de intervenção e ações aplicadas nas escolas” (CAEd, 2015c).

Em 2014, ainda segundo informações do *site* (CAEd, 2015c), foi aplicado os testes aos estudantes do 3º ano do ensino médio para as mesmas áreas de conhecimento.

O trabalho de Santos (2014), embora seja o único que possui o descritivo SAEMS em seu título, não disserta sobre o processo de formulação desse sistema, apenas apresenta, resumidamente, sobre a implementação dessa avaliação estadual como forma de contextualizar sua pesquisa. A partir da análise do discurso, baseada em Foucault (1987) e outros autores<sup>32</sup>, a pesquisa de mestrado intitulada “Uma análise discursiva das questões de leitura da avaliação em larga escala da rede estadual de ensino de Mato Grosso do Sul (SAEMS)”, teve como objetivo analisar as concepções de leitura presentes nas questões de leitura das provas do SAEMS 2011, aplicadas para o EM.

A autora apresenta os diferentes gêneros discursivos presentes nas avaliações do SAEMS e conclui que os mesmos são explorados nas questões de leitura, mas sem considerar o sujeito/leitor e suas diferentes interpretações, sem analisar a história, nem a ideologia. Verifica que as questões elaboradas para o SAEMS não correspondem ao objetivo de avaliar se o aluno é um potencial leitor, pois se preocupa apenas com a decodificação, com a gramática e com a estrutura formal do texto, pelo qual, o estudante avaliado terá somente que extrair informações, sem a necessidade de interpretá-las, numa concepção de leitura estruturalista, a despeito dos diversos gêneros discursivos explorados na prova.

[...] os textos exigidos nas avaliações externas realizadas no Estado de Mato Grosso do Sul não comprovam se o aluno é leitor eficiente ou não, pois percebemos que as questões são elaboradas com alternativas com uma única resposta, não precisando, muitas vezes, que o aluno leia o texto, algumas respostas estão explícitas no próprio título do texto, e outras nas próprias perguntas. (SANTOS, 2014, p. 130).

Contudo, em relação aos resultados, as informações do boletim do SAEMS 2015

---

<sup>32</sup> A referida autora embasa a perspectiva discursiva a partir dos seguintes teóricos: Bakhtin (2003), Foucault (1987), Geraldi (2003), Orlandi (2005), Brandão & Micheletti (1997), Zapponi (2001), Miotello (2001), Horta Neto (2010), entre outros (SANTOS, 2014).

evidenciam que houve um pequeno aumento na área de leitura, comparando-se com as edições anteriores, mas não foi possível observar o mesmo em matemática:

[...] Nos resultados de Língua Portuguesa (leitura), a proficiência média alcançada pelos estudantes que realizaram a avaliação sofreu um pequeno aumento, comparado com as edições anteriores, apresentando menos de 12 pontos para avançar para o Padrão de Desempenho Intermediário [...] (CAEd, 2015c).

A despeito dessas informações se referirem ao ano de 2014 é possível aferir que o padrão de desempenho dos alunos encontra-se no nível crítico: “[...] o estudante que se encontra neste Padrão de Desempenho demonstra ter aprendido o mínimo do que é proposto pelo seu ano escolar” (MATO GROSSO DO SUL, 2012, p.18), e ainda faltam 12 pontos para alcançarem o padrão intermediário e uma caminhada ainda maior para alcançarem o padrão de desempenho adequado.

[...] Os resultados de proficiência obtidos foram agrupados em quatro PADRÕES DE DESEMPENHO - Muito Crítico, Crítico, Intermediário e Adequado. Esses Padrões proporcionam interpretação pedagógica das habilidades desenvolvidas pelos estudantes e oferece à escola o entendimento a respeito do nível em que eles se encontram. [...] Importante atentar-se para os estudantes que estão nos Padrões mais baixos, pois são eles os mais vulneráveis à evasão e ao insucesso escolar (MATO GROSSO DO SUL, 2012, p.17).

Pode-se aferir que houve intenção de mascaramento do resultado do desempenho dos alunos do 3º ano do ensino médio na edição de 2014 pelo *site* do CAEd<sup>33</sup>, pois ao informar o nível em que os alunos ainda não alcançaram (padrão de desempenho intermediário), pronunciando quantos pontos faltam para se chegar a este ao invés de apresentar o nível em que realmente encontram-se (padrão de desempenho crítico), demonstra uma aparência de progressão dos resultados. O que não condiz com a realidade dos resultados do desempenho das escolas estaduais de Mato Grosso do Sul em testes dessa natureza, sobretudo no que se refere ao ensino médio, conforme se pode observar pelos resultados do Ideb obtidos pelo sistema estadual de educação do MS, nos anos de 2005 a 2015 para o 3º ano do EM, sintetizados na tabela que segue.

---

<sup>33</sup> Acesso realizado em 23/09/2015, no seguinte endereço eletrônico: <http://www.saems.caedufjf.net/o-programa/>

**TABELA 06 - Resultados no Ideb obtidos pelo sistema estadual de educação de Mato Grosso do Sul, nos anos de 2005 a 2015 para a 3ª ano do EM**

Ideb – 3º ano do Ensino Médio – Rede Estadual do MS					
2005	2007	2009	2011	2013	2015
2,8	3,4	3,5	3,5	3,4	3,5

Fonte: INEP, 2016b.

Esses dados, por eles mesmos, não explicitam as possíveis causas dessa não progressão do desempenho dos alunos no MS, mas revelam a necessidade de análises mais profundas, para além das questões socioeconômicas (OLIVEIRA; SOUSA; ALAVARSE, 2011), que vem dificultando a melhoria dos resultados das escolas da rede estadual do MS. Algumas dessas possíveis causas (ou consequências) podem ser aferidas a partir do cruzamento de dados do censo escolar e dos indicadores educacionais, disponibilizados no portal do INEP, como a distorção por idade/ano dos estudantes da rede, a média de alunos por turma em sala de aula, o percentual de docentes com curso superior, a regularidade do corpo docente na escola, a complexidade de gestão da escola, entre outros fatores.

Esses dados permitem inferir pelo limite do potencial das avaliações sistêmicas para propiciar a melhoria da qualidade da educação por si só, o que demanda outras ações e medidas. Pois, se quantidade de avaliações, implementadas nos diferentes sistemas de ensino estaduais e municipais para além dos já consolidados nacionais, refletissem diretamente na melhoria da qualidade da educação, o Brasil seria o país com o melhor resultado de desempenho de estudantes do mundo em testes dessa natureza (GATTI, 2007).

Na investigação de Brooke e Cunha (2011), intitulada: “A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados”, que analisa o uso dos resultados de avaliações em larga escala pelos gestores educacionais dos estados que possuem sistemas de avaliação próprios, o MS é citado em apenas um parágrafo. Os autores afirmam que o estado é uma exceção à regra geral ao produzir relatórios ranqueando escolas e municípios a partir dos resultados dos alunos nas provas do SAEMS, mas esse *ranking* não é divulgado à comunidade externa, pois só os diretores de escola tem acesso a esses boletins pedagógicos.

Em contrapartida, a pesquisa de Ovando (2011), intitulada: “A avaliação na política

educacional de municípios sul-mato-grossenses”<sup>34</sup>, concluiu que a apropriação da avaliação em larga escala por esses municípios ocorrem de forma ativa, porém reprodutora, restrita, nem sempre sistemática e regular, mas visando a melhoria da qualidade do ensino e a defesa da autonomia de cada rede de ensino.

Com relação ao SAEMS, a pesquisa de campo de Ovando (2011) revelou que quatro das dez redes investigadas participam dessa avaliação estadual, mas não utilizam os resultados da mesma em sua política educacional local. E afirma que o SAEMS “[...] tende a ser apenas instrumento para o próprio governo do estado” (OVANDO, 2011, p.65).

A não utilização dos resultados do SAEMS e a não incidência dos mesmos na elaboração de políticas educacionais pelas redes municipais, também foi observado na pesquisa de Klauck (2012), intitulada: “Indicadores de qualidade de ensino: estudo em escola destaque no Ideb”<sup>35</sup>.

Klauck (2012) afirma que o SAEMS não utiliza dados complementares em sua avaliação, como faz o SAEB com seu questionário socioeconômico. Além disso, observou que em 2009 a avaliação estadual recebeu outra denominação e houve a divulgação dos resultados em cada escola, apresentando o desempenho dos alunos e os aspectos onde a escola deveria melhorar. Não obstante, em 2011, a avaliação volta a denominar-se SAEMS. “[...] Observamos assim oscilações na organização das avaliações da qualidade do ensino pela SED” (KLAUCK, 2012, p.69).

Possivelmente a resistência das escolas em utilizarem os resultados do SAEMS na elaboração de suas políticas educacionais, é devido a essas oscilações das avaliações e variação das metodologias desse sistema, bem como a quantidade de aplicação de testes no contexto da escola.

No estado da arte apresentado por Martins e Sousa (2012)<sup>36</sup>, que analisou a produção científica sobre avaliação educacional e gestão de sistemas e escolas entre os anos 2000 e 2008, o SAEMS não altera as ações da gestão na escola em busca da melhoria da qualidade do ensino.

---

<sup>34</sup> A pesquisa de Ovando (2011) investigou 10 redes escolares municipais distintas no MS que apresentaram resultados mais elevados e variações positivas mais expressivas no Ideb de 2007.

<sup>35</sup> Klauck (2012) investigou a Escola Estadual Dom Aquino Corrêa do município de Amambai/MS, escola que obteve o primeiro lugar no ranking do Ideb do estado nos anos iniciais do ensino fundamental, de 2005 a 2009, com o objetivo de compreender em que consiste a qualidade dessa escola.

<sup>36</sup> Pesquisa intitulada: “A produção científica sobre avaliação educacional e gestão de sistemas e de escolas: o campo da questão entre 2000 e 2008” (MARTINS; SOUSA, 2012).

Dentre as estratégias implementadas no estado para enfrentar os problemas de fluxo e qualidade do ensino, é dado realce à avaliação. Uma evidência nessa direção é a criação de um sistema estadual de avaliação, denominado Sistema de Avaliação da Educação Básica de Mato Grosso do Sul (Saems). [...] comenta que tanto a regulação normativa quanto o monitoramento da qualidade do ensino não têm induzido a empenho na gestão do desaproveitamento escolar (MARTINS; SOUSA, 2012, p.19).

Já, a pesquisa de Tavares Júnior e Neubert (2014), intitulada: “A qualidade da educação e a disseminação de sistemas de avaliação”, evidencia que os estados que criaram sistemas próprios de avaliação apresentaram resultados melhores na série histórica do SAEB após 2005.

O trabalho analisou as tendências do desenvolvimento da proficiência média dos alunos avaliados pelo SAEB, relacionando-as à implantação de políticas de avaliação da educação e seu fluxo histórico (manutenção, alteração, interrupção), em todos os estados da federação, com o objetivo de identificar fatores interligados à melhoria da qualidade da educação. Com relação ao MS, os autores afirmam que:

[...] Em 2003, o Sistema de Avaliação da Educação Básica do Mato Grosso do Sul (Saems) foi implantado, mas também sofreu interrupções em 2004, 2006 e 2010. A adoção do Saems estava relacionada à curva ascendente de desempenho, e sua descontinuidade apresenta concomitância com alterações nas tendências das curvas e alguns declives no desempenho médio da rede estadual (TAVARES JÚNIOR; NEUBERT, 2014, p.33-34).

A pesquisa observou que a implementação de avaliações estaduais está diretamente relacionada a efeitos positivos de melhoria de desempenho médio dos alunos e, que os estados que adotaram sistemas de avaliações externas próprias e estáveis, sem descontinuidades ou alterações, mostraram-se mais eficazes, apresentando melhores resultados nos desempenhos médios aferidos pelo SAEB. Entretanto, os sistemas estaduais que interromperam suas avaliações, ou modificaram seus sistemas avaliativos, tiveram uma relação inversa de desempenho médio dos alunos, o SAEMS correspondeu a essa lógica.

Já, a pesquisa de Perboni (2016), intitulada: “Avaliações externas e em larga escala nas redes de educação básica dos estados brasileiros”, é a mais recente publicação que investiga o SAEMS, dentre os nove estudos encontrados, que tratam de alguma maneira sobre

esse tema. Apesar de também não se aprofundar sobre a implementação do SAEMS, o autor procura dar sentido às avaliações externas, relacionando-as às tendências avaliativas nacionais e às influências que os partidos políticos de cada estado, no período de 2003 a 2014, produzem perante a implementação de políticas de avaliação sistêmica.

Perboni (2016) constata que o sistema estadual de avaliação no MS, foi implementado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e continuado pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), sem que houvesse alguma alteração significativa no seu sistema de avaliação, em que pese à alternância de partidos e governos no estado do MS.

Em grande medida, os dados encontrados pelos autores supracitados, foram essenciais para a caracterização do SAEMS e a compreensão e análise sobre o processo de implementação desse sistema de avaliação. No entanto, nenhum trabalho dissertou sobre o processo de formulação e reformulação desse sistema de avaliação.

Além do mais, muitas questões não foram tratadas nesses trabalhos localizados pela pesquisa bibliográfica, como: Por que houve alterações e interrupções na aplicação do SAEMS? Quais os fatores que condicionaram essas discontinuidades? As alterações nas gestões do governo estadual foram fatores preponderantes? Qual o papel do INEP nesse processo? Qual a influência da não adoção das redes municipais ao sistema de avaliação estadual?

Esses questionamentos permitem observar a necessidade de estudos mais aprofundados sobre o SAEMS, uma vez que constroem reflexões que possibilitam elucidar o problema de pesquisa inicialmente levantado e que serão conteúdo para o próximo capítulo.

Portanto, o próximo capítulo prosseguirá a discussão, analisando o SAEMS a partir do contexto de sua formulação e reformulação, por meio dos documentos oficiais como: Plano Estadual de Educação, resoluções da Secretaria Estadual de Educação e do Conselho Estadual de Educação do MS, normativas expedidas pela Câmara Legislativa Estadual, entre outros, buscando explicar a política materializada desse sistema de avaliação.

## **CAPÍTULO II**

### **MARCOS REGULATÓRIO E TEMPORAL DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO DA REDE PÚBLICA DE MATO GROSSO DO SUL - SAEMS**

Neste capítulo abordam-se as políticas institucionalizadas que embasaram o processo de formulação do SAEMS, tendo em vista os fatores condicionantes históricos, políticos e sociais, locais e nacionais, que influenciam a agenda educacional do estado.

A partir dos marcos regulatórios da avaliação sistêmica do estado de MS, buscou-se traçar a dimensão temporal da construção do SAEMS, analisando as ações, programas e estratégias declaradas nos documentos e nas legislações, que materializam a formulação e reformulação das políticas públicas de avaliação educacional de Mato Grosso do Sul.

#### **1 Atos normativos no contexto da formulação e da reformulação do SAEMS**

Como primeiro marco normativo da política de avaliação sistêmica do estado de MS foi instituído o Programa de Avaliação Educacional da Escola Pública Estadual de Mato Grosso do Sul (PAEMS)<sup>37</sup>, Decreto nº 7497 de 10 de novembro de 1993, assinado pelo então governador do estado Pedro Pedrossian<sup>38</sup> do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), que governou o MS no período de 15/03/1991 a 31/12/1994 (MATO GROSSO DO SUL, 1993a).

---

<sup>37</sup> A partir de agora, o Programa de Avaliação Educacional da Escola Pública Estadual de Mato Grosso do Sul será referido, simplesmente, como PAEMS, apesar de não ser uma sigla oficial.

<sup>38</sup> Pedro Pedrossian exerceu seu 1º mandato como governador de 1980 a 1982. Foi o terceiro governador nomeado para o estado de MS, por ato do Presidente da República, João Figueiredo, renunciou ao mandato de senador para administrar o estado até 1982. Exerceu seu 2º mandato de 1991 a 1994 (MATO GROSSO DO SUL, 2016).

O PAEMS teve continuidade no governo de Wilson Barbosa Martins<sup>39</sup> do PMDB, no período de 01/01/1995 a 31/12/1998.

Instituir um programa de avaliação educacional a partir de um decreto, sem articulação do mesmo com o PEE, já previsto pela Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul de 1989 em consonância com a Constituição Federal de 1988, demonstrou ser um ato privativo do governador, mas não foi uma ação isolada do contexto nacional.

[...] esse é o período consignatário das transformações jurídico-legais na política educacional, em nível federal, decorrentes do planejamento educacional internacional, [...] tempos de novas reordenações para o setor educacional brasileiro, que priorizaram três eixos: o financiamento, o currículo e a avaliação educacional. Assim, o impacto da política educacional, elaborada a partir do governo central, foi bem mais contundente do que o impacto da política estadual - responsabilidade do governo Wilson Barbosa Martins (1995-1998) - até mesmo porque, na esfera estadual, seguiram-se as orientações da política nacional, priorizando os processos descentralizadores, as parcerias e as avaliações de resultados (FERNANDES, 2007, s/p.).

A centralização da gestão educacional no INEP, com estímulos aos estados mediante apoio técnico e financeiro para assessorar a criação de sistemas próprios de avaliações, além da criação do SAEB e dos primeiros ciclos de avaliação nacional do SAEPE, no início da década de 1990 (FREITAS, 2007), foram fatores que influenciaram a criação do que se constituirá como o primeiro sistema de avaliação na educação do MS. Desde o processo de criação e implementação do SAEB, o mesmo “[...] vem consolidando-se como referência de política de avaliação da Educação Básica, uma vez que esse sistema é visto como modelo indutor de iniciativas semelhantes pelos estados [...]” (MACHADO; ALAVARSE; ARCAS, 2015, p. 673).

A Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul, promulgada em 5 de outubro de 1989, determina no art. 194 que “A lei estabelecerá o plano estadual de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público, que devem conduzir à: [...] III - melhoria da qualidade

---

<sup>39</sup> Wilson Barbosa Martins exerceu seu 1º mandato de 1983 a 1986. Após o estado passar por três governadores nomeados pelo Presidente da República, em curto espaço de tempo: Harry Amorim Costa, Marcelo Miranda Soares e Pedro Pedrossian, Wilson Barbosa Martins foi o primeiro governador eleito pelo voto popular no MS em 1982, administrando até 1986. Foi eleito Senador Constituinte de 1987 a 1994 (MATO GROSSO DO SUL, 2016).

de ensino [...]” (MATO GROSSO DO SUL, 1989). Não obstante a lei do Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (PEE/MS) será sancionada apenas dez anos após a criação do primeiro programa de avaliação sistemática do estado de MS.

A Constituição estadual também versou sobre o Conselho Estadual de Educação (CEE/MS) no art. 197: “[...] é órgão consultivo, deliberativo e normativo da policia (sic) [política] estadual de educação. [...] A composição, a estrutura administrativa, o funcionamento e as atribuições do Conselho Estadual de Educação serão definidos por lei” (MATO GROSSO DO SUL, 1989). No entanto a Lei nº 1460, de 17 de dezembro de 1993, que dispõe sobre o CEE/MS é sancionada um mês após o decreto que criou o Programa de Avaliação Educacional da Escola Pública Estadual de Mato Grosso do Sul. As competências promulgadas para o Conselho Estadual são:

[...] VII - editar normas relativas: a) a organização e ao funcionamento do sistema estadual de ensino[...]; XIII - sugerir medidas para organização e funcionamento do sistema estadual de ensino; XIV - adotar ou propor modificações e medidas que visem a expansão e ao aperfeiçoamento do ensino [...] (MATO GROSSO DO SUL, 1993b).

Percebe-se que a lei que dispõe sobre o CEE/MS, estabelece diretrizes gerais e não normatiza nenhuma competência específica para este órgão com relação à avaliação sistêmica da educação do MS. Além disso, a competência de editar normas para organização e funcionamento do sistema estadual de ensino (MATO GROSSO DO SUL, 1993b) será postergada para o ano de 2003, ano em que a Lei nº 2.787, de 24 de dezembro de 2003, normatizará o Sistema Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul (SEE/MS) (MATO GROSSO DO SUL, 2003a).

Portanto as diretrizes que organizavam as escolas da educação básica, no período de criação do PAEMS, referem-se aos decretos aprovados durante os anos de 1991 a 2001 e que contribuíram para a construção dessa avaliação enquanto aspectos normativos incrementais, sintetizados no quadro 06.

No início da década de 1990, há um processo de descentralização das Agências de Educação para os Núcleos Educacionais, no qual são reestruturados os órgãos intermediários da Secretaria Estadual de Educação, com o objetivo de integrar os municípios e racionalizar os serviços educacionais (FERNANDES, 2007). No quadro 06, os decretos elencados, que versam sobre a organização da rede estadual de ensino, referem-se a esse processo de

descentralização de 1991 a 1995, no contexto de criação do PAEMS onde, nos decretos de 1998 e 2001, incrementam-se medidas específicas para normatizar a avaliação sistêmica, recentemente implementada, como fator de organização e melhoria da qualidade da educação escolar.

**QUADRO 06 - Decretos que normatizaram a organização das unidades escolares da rede estadual de ensino de 1991 a 2001**

Decretos	Elementos normativos incrementais relacionados à construção do PAEMS
Decreto nº 5.868, de 17 de abril de 1991.	Art. 8º A coordenação, supervisão e acompanhamento das atividades das Unidades Escolares ficará sob a responsabilidade da Coordenadoria Geral de Educação, da Secretaria de Educação, no tocante as questões didático-pedagógicas e de acompanhamento da vida escolar dos alunos [...]; Parágrafo único. Essas atividades deverão ser exercidas preferencialmente, através dos órgãos setoriais sediados nas Agências de Educação.
Decreto nº 7227 de 26 de maio de 1993.	Altera dispositivos do Decreto nº. 5.868, de 17 de abril de 1991. Parágrafo único. Essas atividades serão exercidas, preferencialmente, através dos órgãos setoriais sediadas nas Agências de Educação e/ou Núcleos Educacionais.
Decreto nº 8.273, de 7 de junho de 1995.	Art. 37. São atribuições do Coordenador Pedagógico: III - coordenar e incentivar o processo pedagógico de forma articulada com as diretrizes educacionais da Secretaria de Estado de Educação e Núcleo Educacional, e com os avanços da pesquisa desenvolvida na área educacional;
Decreto nº 9.231, de 6 de novembro de 1998.	Art. 22. Compete ao colegiado escolar: X - divulgar informações à comunidade referentes à aplicação dos recursos financeiros, resultados obtidos e qualidade dos serviços prestados; XI - analisar os resultados da avaliação interna e externa da unidade escolar e propor medidas para melhorar seu desempenho; IV - apresentar, anualmente, à comunidade os resultados da avaliação de desempenho [...]; III - propor ações que viabilizem a melhoria da qualidade da educação escolar;
Decreto nº 10.521, de 23 de outubro de 2001.	Art. 27. São atribuições do Coordenador Pedagógico: I - coordenar as atividades pedagógicas em consonância com os resultados obtidos na avaliação interna e externa;
Decreto nº 10.540, de 7 de novembro de 2001.	Altera a redação do art. 27 do Decreto nº 10.521, de 23 de outubro de 2001: VI - considerar a análise dos resultados das avaliações instituídas pelo sistema como referência no planejamento das atividades pedagógicas.

**Fonte:** Elaborado pelo autor. Dados extraídos de Mato Grosso do Sul (1991, 1993c, 1995, 1998a, 2001a, 2001b).

Ainda no governo de Pedro Pedrossian, a Lei nº 1520, de 12 de julho de 1994, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o ano de 1995, é sancionada pela Assembleia Legislativa Estadual. Para a educação, entre outros programas, essa lei prevê, como metas e prioridades, a implementação de ações para informatizar os Núcleos Educacionais, “[...] visando o fortalecimento da descentralização e do gerenciamento escolar” (MATO GROSSO DO SUL, 1994, s/p.). E com relação à avaliação sistêmica, prevê “[...] dar continuidade ao processo de auto-avaliação das Escolas da Rede Estadual de Ensino, através do Programa de Avaliação Educacional, com vistas ao direcionamento dos trabalhos de orientação e cursos de capacitação” (MATO GROSSO DO SUL, 1994, s/p.).

Observa-se que diversos decretos foram expedidos durante o processo de implementação do PAEMS. Essas normativas incrementais possibilitaram a efetivação das finalidades promulgadas no decreto que institui o programa, a saber:

I- promover a Avaliação sistemática dos resultados aferidos com relação a aprendizagem dos alunos em conteúdos básicos; II - introduzir e estimular a prática da auto-avaliação da escola, com vistas a promoção de mudanças e a melhoria da qualidade do ensino; III - criar mecanismos para condução do ensino público no Estado, bem como instrumentos de prestação de contas pelos serviços prestados e resultados alcançados (MATO GROSSO DO SUL, 1993a, s/p.).

A competência de desenvolver o PAEMS foi compartilhada com três níveis da gestão educacional daquele contexto: 1 - a Secretaria de Estado de Educação, incumbida de programar o sistema e controlar a qualidade do ensino ministrado nas escolas estaduais; 2 - o Núcleo Educacional, responsável por implantar a avaliação na sua área de atuação e acompanhar os estudos avaliativos da escola; 3 - cada unidade escolar, encarregada por aplicar a avaliação sistêmica e proceder “[...] a sua auto-avaliação como instituição capaz de produzir ensino de qualidade e de responder pelos resultados de seu trabalho” (MATO GROSSO DO SUL, 1993a, s/p.).

De acordo com Lopes (2007), as avaliações sistemáticas realizadas no estado de MS, foram organizadas pelo Núcleo de Avaliação Educacional, entre os anos de 1993 a 1997, quando foram aplicadas avaliações para diferentes etapas e modalidades da educação:

**QUADRO 07 - Avaliações aplicadas pelo Programa de Avaliação Educacional da Escola Pública Estadual de Mato Grosso do Sul (1993-1997)**

<b>Ano</b>	<b>Etapas/Modalidades de ensino da EB</b>	<b>Número de alunos participantes</b>
1993	8ª série do EF	15.000
1994	5ª série do EF	31.000
1994	Cursos de Magistério	1.364
1995	8ª série do EF	13.500
1995	5ª série do EF	26.000
1996	4ª série do curso CEFAM <sup>40</sup> e 3ª série do EM da Escola Hércules Maymone	1.250
1997	3ª série do EM	12.000

**Fonte:** Organizado pelo autor. Dados extraídos de Lopes (2007).

A mudança de aplicações das avaliações da etapa de ensino fundamental, de 1993 a 1995, para a etapa de ensino médio em 1996 e 1997, coincide com o período de troca de governo do estado. Porém, tanto no governo de Pedro Pedrossian como no governo de Wilson Barbosa Martins, o programa de avaliação também serviu para avaliar cursos de formação docente, em 1994 e 1996, e para a autoavaliação institucional, onde, o PAEMS evidencia ter se constituído num aparelho para diferentes funções desde a sua formulação. Como se pode observar nas proposições promulgadas no decreto que institui o programa:

Art. 3º. - O Programa de Avaliação Educacional da Escola Pública Estadual de Mato Grosso do Sul, de caráter plurianual, abrangerá, no período de 1993/1995, ações avaliativas que contemplarão prioritariamente; I - Avaliação sistemática dos resultados do Ensino Fundamental, abrangendo as oito séries; II - Avaliação sistemática dos resultados do Ensino Fundamental, com ênfase nas quatro primeiras séries; III - Avaliação dos resultados do Ensino Médio, com ênfase na "Habilitação Específica de 2º. Grau para o Magistério da Pré-Escola e do Ensino de 1º. Grau - 1º. a 4ª Série" IV - Avaliação do desempenho e da qualidade da escola com estímulo a prática da auto-avaliação institucional e ênfase nas ações que integram o seu plano pedagógico (MATO GROSSO DO SUL, 1993a, s/p.).

<sup>40</sup> Centros de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério – CEFAM “[...] implantado a partir de 1983 em conjunto com o MEC e as Secretarias Estaduais de Educação, inicialmente em seis estados brasileiros. Em 1987 ampliou-se para nove estados, dentre eles, Mato Grosso do Sul [...]” (SOUZA, 2013, p. 09).

Constata-se que o PAEMS teve como objetivo avaliar não só a educação básica, para aferir a qualidade do ensino da escola pública e desenvolver projetos para autoavaliação escolar, mas também serviu de habilitação para os educandos dos cursos de magistério.

As diversas finalidades das avaliações sistêmicas do estado de MS ocorrem desde suas primeiras aplicações, visto que correspondem ao processo de formulação e reformulação dessa política pública, atrelada intrinsecamente à demanda educacional e ao contexto histórico, político, econômico e social de cada período.

Esse processo, a partir de Palumbo (1998), pode ser concebido pela lógica “construcionista contextual”, na qual a política é compreendida como reflexo do contexto de sua construção, portanto, vista como uma série histórica de programas e ações que não podem ser analisados isoladamente. A política pública se desenvolve por “incrementalismo”, por onde cada ator participante do processo de formulação e reformulação de uma política, incrementa, transforma, retira ou acrescenta novas ações ou critérios para uma dada política pública em um dado tempo histórico.

[...] é impossível pensarmos a tomada de decisões fora de certos horizontes históricos, pois a alocação de recursos é um processo contínuo e situado em um dado contexto. Ou seja, as decisões que precisamos tomar hoje, frequentemente, encontram-se condicionadas e limitadas pelo comprometimento de recursos que ocorreram em algum momento do passado recente, seja pelo governo que está no poder, seja por seus antecessores. [...] Logo, mesmo que a longo prazo estas decisões de pequeno alcance e essas pequenas mudanças cheguem a se acumular e provocar grandes transformações, o processo de tomada de decisão, em si próprio, limita-se àquilo que é possível de ser alocado num momento preciso do tempo. Esta limitação é que imprime a característica de gradualidade à tomada de decisões. Tipicamente, são decisões que se resumem a ajustes ou a medidas experimentais de curto alcance no atendimento das demandas – envolvendo pequenas tentativas que admitem o ensaio, o erro e a correção dos rumos. (RUA, 2012, p. 88-89)

Afere-se que o processo de formulação e reformulação das avaliações sistêmicas do estado de MS também foi constituído por construcionismo contextual e incrementalismos, e sua trajetória pode ser observada no quadro 08.

**QUADRO 08 – Diferentes iniciativas de avaliações sistêmicas estaduais e da capital do estado de MS (1993-2016)**

<b>Governadores</b>	<b>Secretários estaduais de educação</b>	<b>Prefeitos de Campo Grande</b>	<b>Secretários municipais de educação</b>	<b>Iniciativas de avaliações sistêmicas</b>	<b>Periodicidade de aplicação das avaliações - Etapas e modalidades</b>
Pedro Pedrossian – PTB (15/03/1991 a 31/12/1994)	Leocádia Aglaé Petry Leme (1991 a 1994)	Lúdio Martins Coelho – PTB (01/01/1989 a 31/12/1992)		PAEMS	1993 - EF 1994 – EF + Magistério
Wilson Barbosa Martins – PMDB (01/01/1995 a 31/12/1998)	Aleixo Paraguassu Netto/ Maria de Lourdes Maciel	Juvêncio César da Fonseca – PMDB (01/01/1993 a 31/12/1996)		PAEMS	1995 – EF 1996 – EM + Magistério 1998 – EM
José Orcírio Miranda dos Santos – PT (01/01/1999 a 31/12/2002)	Pedro César Kemp (1999-2001), Antônio Carlos Biffi (2001- 2002) e Elza Aparecida Jorge (2002-2002)	André Puccinelli – PMDB (01/01/1997 a 31/12/2004)	Maria Nilene Badeca da Costa	Programa Municipal de Avaliação Externa de Desempenho de Alunos (PROMOVER)	1999 a 2004 – 1º ao 9º ano do EF da REME <sup>41</sup>
2º mandato de Orcírio Miranda dos Santos – PT (01/01/2003 a 31/12/2006)	Hélio de Lima	Nelson Trad Filho – PMDB (01/01/2005 a 31/12/2008)	Maria Nilene Badeca da Costa	Sistema de Avaliação da Educação Básica do Estado de Mato Grosso do Sul (SAEMS)	2003 – EF + EM 2005 – EF + EM
				PROMOVER	2005 a 2008 – 1º ao 8º ano do EF da REME
André Puccinelli – PMDB (01/01/2007 a 31/12/2010)	Maria Nilene Badeca da Costa	Nelson Trad Filho – PMDB (01/01/2008 a 31/12/2012)	Maria Cecilia Amendola da Motta	Avaliação de Desempenho Escolar externa da Rede Estadual de Ensino do MS (SAEMS)	2008 – EF 2009 – EF + EM + EJA
				PROMOVER	2008 a 2010 – 3º ao 8º ano do EF da REME
2º mandato de André Puccinelli – PMDB (01/01/2011 a 31/12/2014)	Maria Nilene Badeca da Costa	Alcides Bernal –PP <sup>42</sup> (01/01/2013 a 12/03/2014)	José Chadid	Sistema de Avaliação da Educação da Rede Pública de Mato Grosso do Sul (SAEMS)	2011 – EF + EM + EJA 2012 - EM 2014 - EM

<sup>41</sup> Rede Municipal de Ensino de Campo Grande-MS.

<sup>42</sup> Partido Progressista

**Continuação: QUADRO 08 – Diferentes iniciativas de avaliações sistêmicas estaduais e da capital do estado de MS (1993-2016)**

<b>Governadores</b>	<b>Secretários estaduais de educação</b>	<b>Prefeitos de Campo Grande</b>	<b>Secretários municipais de educação</b>	<b>Iniciativas de avaliações sistêmicas</b>	<b>Periodicidade de aplicação das avaliações - Etapas e modalidades</b>
Governo Reinaldo Azambuja <sup>43</sup> – PSDB (01/01/2015 – em exercício)	Maria Cecília Amendola da Motta	Gilmar Olarte PP (13/03/2014 a 25/08/2015) Alcides Bernal PP(25/08/2015 – em exercício)	Ângela Maria de Brito/Marcelo Monteiro Salomão/ Leila Machado	---	---

**Fonte:** Elaborado pelo autor. Dados extraídos de Bigarella (2004); Assembleia Legislativa Estadual e SEMED (2016).

Ao analisar o quadro 08, infere-se que houve diferentes iniciativas de avaliação sistêmica ao longo da história dos governos estaduais do Mato Grosso do Sul, assim como momentos de ausência dessas avaliações. O período de suspensão do PAEMS coincide com o momento de criação da avaliação sistêmica municipal da capital do estado do MS, Campo Grande, no ano 1999.

A primeira avaliação sistêmica estadual, o PAEMS, é interrompida com a gestão do governador José Orcírio Miranda dos Santos<sup>44</sup>, mais conhecido como Zeca do PT, que governou o estado do MS por dois mandatos, de 1999 a 2002 e de 2003 a 2006.

As interrupções dos modelos educacionais implementados no MS até então, corresponderam a um contexto político de insatisfação da população sul-mato-grossense com os governos anteriores devido a escândalos de corrupção, que culminou na eleição de um governador de partido de esquerda, representante das ideologias da classe trabalhadora e de concepções contra hegemônicas de Estado<sup>45</sup> (FERNANDES, 2007).

No primeiro mandato do governo Zeca do PT, um novo paradigma passa a estruturar a

<sup>43</sup> Governador em exercício no estado do MS, Reinaldo Azambuja, foi prefeito de Maracaju/MS por dois mandatos (1997-2004), deputado estadual (2007-2010) e deputado federal (2011-2014) (MATO GROSSO DO SUL, 2014a).

<sup>44</sup> O ex-governador Zeca do PT foi um dos fundadores do Partido dos Trabalhadores no MS. Exerceu dois mandatos consecutivos como governador do estado, de 1999 a 2002 e de 2003 a 2006. (MATO GROSSO DO SUL, 2016).

<sup>45</sup> De acordo com a concepção gramsciana, a classe dominante detém o monopólio do poder do Estado, político e ideológico, por exercerem sua hegemonia, onde buscam aliados na direção política e na condensação das classes sociais. Nesse sentido, a contra hegemonia seria a classe não hegemônica no controle do Estado, se transformar em classe nacional, a partir do dissenso de ideias, do confronto cultural e da luta pela hegemonia contrária à da classe dominante, onde a classe trabalhadora busca eleger novos líderes para dirigir o Estado, sob uma nova ótica de hegemonia, a contra hegemonia (COUTINHO, 2003).

educação no estado, que refletiu na formulação de um projeto, identificado por Fernandes (2007) como inovador para educação escolar, conhecidos como Constituinte Escolar<sup>46</sup> do MS e “Escola Guaicuru: vivendo uma nova lição”, 1999-2002 (FERNANDES, 2007, s/p.).

O conflito com o projeto neoliberal do governo federal, assim como os embates internos do PT para as eleições que se aproximavam e as política de alianças<sup>47</sup>, culminaram na troca do secretário de educação e no fim do projeto Constituinte Escolar ainda no ano de 2002 (FERNANDES, 2007).

A Secretaria Estadual de Educação, que já havia passado por três dirigentes, passa a ser conduzida por Hélio de Lima, que “[...] estava muito mais afinado com a política educacional do governo federal do que com o movimento construído no Estado em torno da educação. Voltou-se, assim, a privilegiar, no campo da gestão da educação, a gestão gerencial [...]” (FERNANDES, 2007, s/p.).

No primeiro ano do segundo mandato do governo Zeca do PT, é promulgada a Lei nº 2.787, de 24 de dezembro de 2003, que dispõe sobre o Sistema Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul (SEE/MS), em substituição da antiga Lei nº 117, de 30 de julho de 1979, que ainda vigorava sobre a organização estadual do ensino (MATO GROSSO DO SUL, 2003a).

A lei do SEE/MS não versa sobre a avaliação sistêmica do estado, apenas sanciona, no art. 5º, que um dos deveres do estado do MS com a educação escolar pública será efetivado mediante padrões de qualidade. O art. 20 determina que compete ao SEE/MS “[...] elaborar, executar, manter e desenvolver as ações político-administrativas, as relações pedagógicas, as legislações e as políticas e planos educacionais em Mato Grosso do Sul [...]” (MATO GROSSO DO SUL, 2003a, p. 6).

No entanto, os artigos 114, 115 e 116 do SEE/MS abordam sobre a avaliação institucional, compreendida como “[...] I - avaliação interna e auto-avaliação, organizada e executada pela própria instituição [...] II - avaliação externa, organizada e executada pelos órgãos próprios da Secretaria de Estado de Educação” (MATO GROSSO DO SUL, 2003a, p. 29). Seu processo incidirá, entre outros aspectos, sobre o desempenho dos alunos e suas

---

<sup>46</sup> A Constituinte Escolar foi um movimento, iniciado em 12 de agosto de 1999, que teve ampla participação de educadores. O objetivo foi o de “[...] elaborar o Plano de Educação para a Rede Estadual de Ensino formado por dez encontros, envolvendo mais de quatro mil professores, que discutiram as diretrizes políticas para a educação da Rede Estadual [...], intitulada Escola Guaicuru” (BIGARELLA; OLIVEIRA, 20013, p.4).

<sup>47</sup> O PT coligou-se com o Partido Popular Socialista (PPS), o Partido Democrático Trabalhista (PDT), o Partido Comunista do Brasil (PC do B), o Partido Socialista Brasileiro (PSB) e o Partido dos Aposentados Nacional (PAN), rompendo com a tradição do PTB ou PMDB no governo do MS (BIGARELLA; OLIVEIRA, 2013).

competências e habilidades. E seus resultados servirão como “[...] parâmetros para a definição de implementação de políticas públicas e para concessões do Poder Público” (MATO GROSSO DO SUL, 2003a, p. 29).

Apenas seis dias após a normatização do SEE/MS, a Lei nº 2.791, de 30 de dezembro de 2003, aprova o Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul. Esse plano, de acordo com Fernandes (2007, s/p.), que antes estava sendo elaborado coletivamente no contexto da Constituinte Escolar, poderia ter sido um projeto inovador para o planejamento da Educação do MS. Entretanto, o novo contexto comporta a elaboração de um PEE/MS por onde se “[...] consolida o alinhamento da política educacional do governo popular de Mato Grosso do Sul com a política educacional em curso do governo federal [...]”.

Com relação à avaliação sistêmica, o PEE/MS-2003 ratifica “[...] as prioridades apontadas no Plano Nacional como metas gerais para o conjunto da Nação: [...] desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino, inclusive na educação profissional” (MATO GROSSO DO SUL, 2003b, p. 6-7). Desse modo, a avaliação sistemática é admitida como meta primordial, tanto para a educação infantil como para a educação básica e superior, para o planejamento da educação do estado do MS.

Nas diretrizes para o ensino fundamental, embora não verse especificamente sobre a avaliação sistêmica, o plano elege como uma das prioridades a “[...] adoção da avaliação educacional como mecanismo para promoção da melhoria da qualidade do ensino” (MATO GROSSO DO SUL, 2003b, p. 16).

Para o EM, um dos objetivos e metas, expressos no PEE/MS, foi o de “[...] implantar a avaliação como mecanismo para reorganização curricular do ensino médio”. Também prevê, como objetivos e metas, “[...] fortalecer parcerias entre as instituições de educação superior, escolas públicas e privadas, visando à melhoria da qualidade do ensino médio” (MATO GROSSO DO SUL, 2003b, p. 24-25).

Contudo, apesar de não aprofundar matéria sobre a avaliação sistêmica estadual, o PEE/MS-2003 aponta que o desenvolvimento de sistemas de informação e avaliação, determinados como prioridade no PNE-2001, também será admitido neste plano.

Observa-se que a avaliação sistêmica estadual, após cinco anos da última aplicação de

testes, volta à cena das políticas educacionais, onde a literatura<sup>48</sup> aponta o ano de 2003 como o período de criação do SAEMS. Entretanto, pode-se dizer, que este período se refere ao ano de recriação do sistema de avaliação da educação básica do MS, já que se constata que houve um programa sistemático de avaliação, de 1993 a 1997, o PAEMS.

No entanto, apenas no 2º mandato do governo Zeca do PT, de 2003 a 2006, que o SAEMS foi implementado, exatamente no contexto de alinhamento entre as políticas educacionais estaduais e federais, no qual a figura de Hélio de Lima como secretário de educação, representa o burocrata que favoreceu a participação do órgão central, por meio de assessoria técnica do MEC, para implementação do SAEMS.

O processo de formulação e reformulação do SAEMS se aproxima, em grande medida, das questões políticas do estado de MS. E esse período (2003-2006) expressa nitidamente a característica de gradualidade na tomada de decisões para implementação de uma dada política pública, visto que o [...] incrementalismo, pode ser uma importante estratégia para a adoção de políticas com alto potencial de conflito, ou políticas que implicam limitação de recursos ou de conhecimentos, de maneira a garantir melhores condições para sua implementação (RUA, 2012, p. 89).

Como cada gestor possui características e tendências políticas que marcam o processo de formulação, reformulação e implementação de uma dada política pública, que também estará atrelada aos fatores condicionantes políticos, técnicos, econômicos e sociais, que predominam nas estruturas federativas de cada momento histórico, a parceria entre MEC e SED/MS foi melhor delineada com as tendências neoliberais da gestão de Hélio de Lima na secretaria de educação do MS (FERNANDES, 2007).

Pois, a despeito das mudanças que ocorreram na esfera federal, com o advento do governo de Luiz Inácio Lula da Silva em 2003, a lógica da regulação avaliativa pelo órgão central estatal foi acentuada, pelo qual o “[...] Estado central operou pedagogicamente nas unidades federadas [...]” (FREITAS, 2007, p. 159).

No ingresso desse governo (janeiro de 2003), ocorreram algumas mudanças no quadro de agentes estatais, especialmente no quadro da elite dirigente, de assessores e gerentes. Com isso, alterou-se também o quadro de agentes interlocutores privilegiados. Porém, mesmo com essas mudanças e a

---

<sup>48</sup> Freitas (2006), Lopes (2007), Brooke e Cunha (2011), Tavares Júnior e Neubert (2014) Perboni (2016), assim como CAEd (2015).

expectativa de que viessem a ocorrer alterações na lógica da política/administração da educação básica, as medidas do INEP e do MEC seguiram acentuando a avaliação em larga escala como via de regulação da educação básica, junto às unidades da federação. (FREITAS, 2007, p. 159).

A autora afirma que o INEP, a partir da metodologia do SAEB, estabeleceu um regime de colaboração com os estados e municípios, por onde “[...] foram realizadas ações de “capacitação de professores” destinadas a ensinar-lhes a formular questões de provas, com a perspectiva de incorporá-las ao banco de itens do SAEB ou de disponibilizá-las para uso pelos sistemas de avaliação de estados e municípios [...]” (FREITAS, 2007, p. 159).

O convênio entre a SED/MS e o MEC, no contexto de criação do SAEMS, registrado por Freitas (2006), também é reconhecido por Lopes (2007), esta última afirma que “[...] A Avaliação Educacional do Mato Grosso do Sul se deu a partir do Programa Federal de Apoio aos Sistemas Estaduais de Avaliação [...]” (LOPES, 2007, p. 156). Para Freitas (2006), o SAEMS é apresentado como um projeto piloto proposto pelo INEP e desenvolvido pela SED/MS em parceria com a UEMS e a UFJF, com a proposta de ser uma avaliação censitária e bianual.

As agências responsáveis pelo SAEMS são: Secretaria de Educação do MS, na coordenação; Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul (UEMS), na execução; UFJF/CAEd, instituição associada encarregada da coordenação técnica, capacitação, elaboração de instrumentos e processamento e análise dos resultados; além das unidades escolares que participam do processo de avaliação (LOPES, 2007).

No que se refere à matriz curricular e à construção das provas, a organização dos processos avaliativos do SAEMS foram as mesmas do SAEB. “O INEP cedeu, para garantir as condições de equalização dos resultados 25% dos itens utilizados” (LOPES, 2007, p. 157).

Esse processo também ocorreu em âmbito nacional pelos demais estados que possuem avaliações próprias. “[...] Dentre os 27 entes federados, 19 possuem sistemas próprios de avaliação [...] de modo geral, esses sistemas possuem as mesmas características e o mesmo desenho do Sistema de Avaliação da Educação Básica [...]”, segundo Machado, Alvarse e Arcas (2015, p. 667), que também afirmam que

[...] os sistemas estaduais de avaliação da educação basicamente se caracterizam pela aplicação de testes padronizados aos estudantes da educação básica (ensino fundamental e ensino médio) e questionários

contextuais, respondidos por gestores, professores, pais e alunos. Em geral, os testes padronizados envolvem as áreas de língua portuguesa e matemática [...] (MACHADO; ALAVARSE; ARCAS, 2015, p. 672).

Segundo dados da Revista da Gestão Escolar do SAEMS-2012, na trajetória de aplicações das provas, no ano de 2003, todos os estudantes das 4ª e 8ª séries (hoje, 5º e 9º anos) do EF e 3º ano EM realizaram testes em língua portuguesa (leitura) e matemática (MATO GROSSO DO SUL, 2012a, p. 10). A “[...] avaliação atingiu alunos de escolas públicas e privadas, da zona urbana e da zona rural em classes com, no mínimo, 15 alunos” (LOPES, 2007, p.156).

Em 2005, o SAEMS, também realizou testes em língua portuguesa (leitura) e matemática nos estudantes, entretanto, “[...] foram avaliados os alunos das escolas não abrangidas pela ANRESC<sup>49</sup>: 4ª e 8ª séries das escolas públicas rurais do Ensino Fundamental e da 3ª série do Ensino Médio das escolas públicas” (LOPES, 2007, p.157), totalizando um número de 17.970 educandos que realizaram a prova (MATO GROSSO DO SUL, 2012a, p. 10).

Além da avaliação de desempenho cognitivo, o SAEMS possibilitou o levantamento da situação escolar, por meio de questionários aplicados aos alunos, professores e diretores, “[...] que visavam levantar informações sobre a gestão escolar; sobre o perfil dos profissionais das escolas e dos alunos, sobre os recursos físicos e pedagógicos das escolas; e sobre os serviços disponíveis nas escolas” (LOPES, 2007, p. 156).

A partir dos dados levantados, tanto do desempenho quanto da situação escolar, foram executadas as análises a partir de tratamento eletrônico e estatístico, que resultaram em relatórios por escola e séries avaliadas. Nos “[...] relatórios, além da descrição das concepções e metodologias adotadas, foram descritos cada um dos itens utilizados na avaliação, seus objetivos, conteúdos, competências e habilidades avaliados e o que se pode aprender a partir dos resultados obtidos” (LOPES, 2007, p. 159). Esses relatórios são denominados por Freitas (2006) de boletins pedagógicos, e continham indicações de estratégias para o gestor, coordenadores e professores, com a finalidade de se desenvolver as devidas correções e melhoria da qualidade do ensino de cada unidade escolar.

No ano de 2007, com a mudança de governo do estado, o SAEMS recebeu nova denominação, passa a chamar-se “Avaliação de Desempenho Escolar externa da Rede

---

<sup>49</sup> Avaliação Nacional do Rendimento Escolar, mais conhecida como Prova Brasil (INEP, 2016).

Estadual de Ensino” do MS (MATO GROSSO DO SUL, 2007a).

O estado do MS, depois de um período de oito anos governado pelo PT, volta a ser dirigido pelo PMDB, na figura do governador André Puccinelli<sup>50</sup>, por dois mandatos consecutivos, de 2007 a 2010 e de 2010 a 2014.

Antes de assumir o governo do MS, André Puccinelli foi prefeito da capital do estado, Campo Grande, por dois mandatos consecutivos, de 1997 a 2004. Enquanto prefeito de Campo Grande, a Secretaria Municipal de Educação (SEMED), dirigida pela secretária municipal de educação Maria Nilene Badeca da Costa, implementa a avaliação sistêmica de desempenho de estudantes, denominada Programa Municipal de Avaliação Externa de Desempenho de Alunos (PROMOVER)<sup>51</sup>.

O PROMOVER, que ainda vigora na rede municipal da capital do MS, “[...] visa monitorar, nortear as ações da SEMED relativas à avaliação dos alunos matriculados na REME, normatizando as regras e as condições em que se realizam as avaliações na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande – MS” (SEMED, 2001, p. 28).

Esse sistema de avaliação municipal, desde sua implementação, em 1999, teve uma realização contínua ao longo dos anos. Colaborou para esse contexto, a continuidade da mesma sigla partidária, PMDB, no comando da prefeitura de Campo Grande, durante cinco mandatos, de 1993 a 2012, o que pode ter refletido na permanência de políticas educacionais a partir das avaliações sistêmicas dessa rede municipal.

[...] Este município tem assegurado condições financeiras, técnicas e administrativas para a realização continuada dos ciclos de avaliação, assim como tem conseguido fazer chegar às escolas os resultados das aferições, as interpretações, orientações, recomendações e sugestões. Há indicativos de que a iniciativa de avaliação desta rede tem consequência na formulação e implementação de políticas educacionais municipais e escolares (FREITAS; OVANDO, 2015, p. 977).

A permanência na formulação e implementação de políticas educacionais a partir da

---

<sup>50</sup> André Puccinelli foi secretário estadual da saúde do MS, deputado estadual por dois mandatos, deputado federal por um mandato e prefeito de Campo Grande/MS também por dois mandatos, antes de ser eleito governador do estado em 2006. Exerceu dois mandatos consecutivos como governador do estado, de 2007 a 2010 e de 2010 a 2014 (MATO GROSSO DO SUL, 2016).

<sup>51</sup> O PROMOVER integra o Sistema Municipal de Avaliação (SIMA) que está centrado em mais dois programas: Programa Municipal de Avaliação do Desempenho dos Profissionais da Educação - PROA e o Programa Municipal de Avaliação das Escolas Municipais – PROMAE (SEMED, 2001).

avaliação municipal de Campo Grande, pode ter influenciado na variação positiva do Ideb<sup>52</sup>, o que colocou a capital do MS em destaque quanto à melhoria da qualidade da educação ofertada pelos municípios no EF brasileiros<sup>53</sup>.

Pode-se indicar que, o então governador do estado André Puccinelli, em 2007, traz para dirigir a SED/MS a equipe que estava à frente da SEMED, quando o mesmo foi prefeito da capital do MS, para que os avanços observados na educação municipal sejam possibilitados para a educação estadual, a partir da experiência daquela equipe.

Já no primeiro ano do governo André Puccinelli à frente do estado, o Decreto nº 12.358, de 2 de julho de 2007, institui a Avaliação de Desempenho Escolar externa no âmbito da Rede Estadual de Ensino. O art. 2º desse decreto determina que a avaliação do “novo” SAEMS será aplicada aos alunos do EF e EM, e “[...] constitui-se em importante instrumento para a construção de uma escola para o sucesso por meio da disponibilidade de dados e informações sobre desempenho dos alunos em relação ao desenvolvimento de competências e habilidades cognitivas [...]” (MATO GROSSO DO SUL, 2007a, s/p).

Os objetivos decretados para o SAEMS são:

I - detectar e corrigir problemas de aprendizagem no percurso escolar; II - fornecer subsídios para a correção da política educacional implementada; III - fornecer à escola e à sociedade sul-mato-grossense informações relacionadas com o aprendizado do aluno; IV - desenvolver a cultura de avaliação no processo de ensino do Estado; V - orientar os programas de formação para a Rede Estadual; VI - obter dados e informações sobre o desempenho dos alunos da rede em relação ao desenvolvimento das competências e habilidades cognitivas; VII - identificar fatores externos e internos às escolas que influenciam na aprendizagem dos alunos; VIII - construir os indicadores relativos à aprendizagem, contribuindo para o sucesso da gestão escolar (MATO GROSSO DO SUL, 2007a).

Apesar de um dos incisos versarem sobre a identificação de fatores externos e internos às escolas que influenciam na aprendizagem dos alunos, observa-se que não houve menção à auto-avaliação nos objetivos declarados para o SAEMS no decreto que o institui. Esse decreto também não menciona sobre a utilização de questionários contextuais no SAEMS. Pode-se

---

<sup>52</sup> Entre os anos de 2011 e 2015, Campo Grande figurou entre as cinco melhores cidades no ranking do Ideb das capitais, para os anos iniciais e finais do EF. Fonte: <http://educagil.blogspot.com.br/2014/09/ideb-2013-ranking-das-capitais-anos.html>

<sup>53</sup> Nesse sentido ver: ALVES, F.C. de M. Qualidade na educação fundamental pública nas capitais brasileiras: Tendências, contextos e desafios. Rio de Janeiro: PUC, 2007. Tese (doutorado).

indicar que esse sistema se limitará a aferir os resultados cognitivos dos alunos, o que descaracterizaria o SAEMS como uma avaliação educacional de fato pretendida. Visto que “Aferição não é avaliação; [...] avaliação envolve o estabelecimento de uma complexa rede de relações entre construtos, não há avaliação sem boas medidas sobre a escola, seus professores, direção e corpo discente [...]” (FRANCO, 2004, p. 48-49).

O potencial para a formulação e a reformulação de políticas educacionais possibilitados pelas avaliações sistêmicas, se efetivam a partir de relações entre informações contextuais e informações cognitivas, não apenas sob a aferição das proficiências dos educandos. É importante que as avaliações sistêmicas envolvam os resultados cognitivos, mas não podem ser realizadas sem as aferições contextuais, pois as medidas contextuais são imprescindíveis para a proposição e avaliação de políticas educacionais, contudo ainda são subutilizadas (FRANCO, 2004).

Os artigos 4º e 5º do decreto supracitado determinam que a avaliação consistirá em testes de leitura, escrita e matemática, e se realizará anualmente e de forma censitária para o EF e EM e não poderá ser utilizada como critério de aprovação ou reprovação dos estudantes (MATO GROSSO DO SUL, 2007a).

Não obstante, a Lei nº 3.471, de 19 de dezembro de 2007, que institui o Programa de Incentivo às Escolas pertencentes à Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul (REE/MS), prevê a premiação das escolas que tiverem os melhores desempenhos nessas avaliações, com o intuito de melhorar a qualidade do ensino e diminuir o índice de evasão escolar ao final de cada ano letivo. (MATO GROSSO DO SUL, 2007b). As melhores escolas receberão, como prêmio, equipamentos didáticos e tecnológicos, incluindo acervo bibliográfico e material esportivo. Mas os critérios para premiação não evidenciam se serão considerados os resultados das avaliações estaduais ou nacionais, visto que os artigos 3º e 4º dessa lei determinam que os critérios de avaliação de qualidade de ensino terão como base o “[...] desempenho dos alunos em provas do Sistema de avaliação da Educação Básica. [...] Para análise dos índices de evasão serão considerados os dados estatísticos do Censo Escolar” (MATO GROSSO DO SUL, 2007b, s/p.).

Observa-se que esse programa de incentivo e premiação às escolas, corresponde a uma medida incrementalista, com o intuito de consolidar a reformulação do SAEMS e estimular a participação das escolas, com vistas à melhoria dos índices educacionais. Vale lembrar que 2007 também foi o ano de implementação do Ideb, colocando as políticas de avaliação educacional em evidência no cenário nacional, que, em grande medida, pressionou os estados

a buscarem a melhoria da qualidade do ensino, para corresponderem à média de projeção desse índice.

Nesse contexto, outros sistemas estaduais de avaliação também criam programas de incentivo e premiação aos alunos, diretores, e principalmente escolas e professores<sup>54</sup>, como são os casos dos estados do Acre, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Roraima, São Paulo, Sergipe e Tocantins, que vinculam, em diferentes momentos, incentivos salariais e bonificações aos docentes a partir das avaliações sistêmicas<sup>55</sup> (MACHADO; ALAVARSE; ARCAS, 2015). Premiações aos alunos, além do MS, também foram constatadas no estado de Tocantins e Rio de Janeiro (PERBONI, 2016).

Durante o primeiro mandato do governo de André Puccinelli (2007-2010), o SAEMS aplicou testes em língua portuguesa (leitura e escrita) e matemática, em 2008 abrangeram 22.168 estudantes do 3º ano do EF e, em 2009, as provas foram aplicadas ao 3º ano do EF, 1º ano e 1ª fase/EJA, num total de 37.779 educandos (MATO GROSSO DO SUL, 2014a).

Segundo Klauck (2012), 2009 foi o ano em que o SAEMS recebeu uma nova denominação pela SED/MS: Avaliação Estadual de Desempenho dos alunos do Estado de Mato Grosso do Sul, nome semelhante ao que consta no decreto que institui a reformulação desse sistema de avaliação em 2007: Avaliação de Desempenho Escolar externa da Rede Estadual de Ensino. Contudo, a sigla SAEMS é utilizada desde o ano de (re) criação desse sistema em 2003, como já mencionado.

No ano de 2010, novas medidas incrementalistas de incentivos/premiações, visam induzir as escolas a buscarem melhores resultados de desempenho dos alunos nas avaliações do SAEMS. Por intermédio da Lei nº 3.966, de 23 de setembro de 2010, é instituída na rede estadual de ensino, o “Programa Escola para o Sucesso”, “[...] com o objetivo de valorizar escolas, professores e alunos que apresentem os melhores desempenhos com base nos indicadores educacionais estabelecidos pela Secretaria de Estado de Educação” (MATO GROSSO DO SUL, 2010, s/p.). A partir dessa normativa, não há dúvida de que os incentivos serão baseados nos resultados de desempenho do SAEMS. O art. 2º dessa lei, versa sobre a autorização de abertura de crédito especial de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), ao Poder

---

<sup>54</sup> Para informações mais detalhadas ver: MACHADO, C.; ALAVARSE, O. M; ARCAS, P. H. Sistemas estaduais de avaliação: interfaces com qualidade e gestão da educação. RBPAAE, v. 31, n. 3, p. 667-680 set./dez. 2015.

<sup>55</sup> A esse respeito, rever no Capítulo I, página 36, o QUADRO 05 - Implementação de avaliações estaduais por região brasileira (de 1992 a 2013).

Executivo, para a implementação do “Programa Escola para o Sucesso”.

No primeiro ano do segundo mandato do governo de André Puccinelli (2011-2014), o “Programa Escola para o Sucesso” é regulamentado pelo Decreto nº 13.117, de 3 de fevereiro de 2011, “[...] Os alunos matriculados na Rede Estadual de Ensino, que apresentarem melhor desempenho escolar, com base nas avaliações bimestrais e na assiduidade às aulas, receberão, anualmente, prêmio que poderá ser em espécie, equipamentos ou materiais [...]” (MATO GROSSO DO SUL, 2011, p. 01). Neste mesmo ano, quase 5 mil estudantes do EF, EM e EJA receberam *notebooks* da rede estadual do MS (CAEd, 2016).

Ainda em 2011, os alunos do 2º, 3º, 4º, 5º e 8º anos do EF, e 1º, 3º anos e 1ª fase/EJA do EM, realizaram o SAEMS, participando um total de 143.388 estudantes, o maior número de abrangência da prova na REE/MS até então. Em 2012, foram divulgados os resultados do ano de 2011 e também foram premiados os estudantes que tiveram melhores resultados de desempenho daquele ano (2011), onde foram distribuídos quase 15.000 prêmios entre *notebooks*, *tablets* e bicicletas (CAEd, 2016).

O ano de 2011 é apontado por Perboni (2016) como o ano em que o SAEMS estabelece parceria com o CAEd. Klauck (2012) também afirma que avaliação estadual volta chamar-se SAEMS em 2011. De fato neste ano ocorre uma ampliação de aplicação das provas, principalmente no ensino fundamental.

As oscilações da organização das avaliações da SED/MS, aferidas por Klauck (2012), referem-se, principalmente, às mudanças na denominação desse sistema, mas não são apontadas, pela autora, outras especificidades. Em 2003 chama-se Sistema de Avaliação da Educação Básica do Estado de Mato Grosso do Sul; em 2007 recebe o nome de Avaliação de Desempenho Escolar Externa da Rede Estadual de Ensino; em 2009 é denominado de Avaliação Estadual de Desempenho dos alunos do Estado de Mato Grosso do Sul; e em 2011 é chamado de Sistema de Avaliação da Educação da Rede Pública de Mato Grosso do Sul.

A partir do ano de 2012, apenas o ensino médio é avaliado pelo SAEMS, no qual foram testados 8.024 estudantes do 3º ano do EM, em língua portuguesa e matemática. Assim seguiram-se os anos de 2013, com 8.758, e 2014, com 8.731 alunos do EM que realizaram a prova (MATO GROSSO DO SUL, 2014a).

Observa-se que as mudanças referem-se, também, ao público alvo da aplicação das provas desse sistema que, num momento avalia o EF e EM, em outro a avaliação ocorre apenas no EM. Além do mais, a partir de 2008, o SAEMS passa a se caracterizar como uma

avaliação censitária e anual (MATO GROSSO DO SUL, 2007a), e não censitária e bianual, como nas suas primeiras aplicações em 2003 e 2005 (FREITAS, 2006).

A abrangência das aplicações das provas também é modificada em 2011, quando o SAEMS avalia uma maior quantidade e variedade de anos escolares, e a partir de 2012, passa a avaliar apenas o 3º ano do EM.

Ocorrem diversas modificações no sistema de avaliação da educação do estado de MS em sua forma de operacionalização e finalidades, desde sua primeira formulação em 1993, passando por diferentes reformulações de 2003 até 2012, que expressam os condicionantes políticos, históricos e técnicos do SAEMS e o modelo incrementalista para o processo de implementação dessa política.

Os dados levantados permitem contestar os resultados da pesquisa de Perboni (2016), quando informa que não houve alterações nas finalidades do SAEMS, a despeito das mudanças das siglas dos governos estaduais (PT e PMDB). As mudanças de finalidades do SAEMS ficam evidentes na troca de gestão do governo estadual, onde o novo governo (PMDB), logo no primeiro ano de mandato, em 2007, normatiza políticas de premiação às escolas que obtivessem os melhores desempenhos nas avaliações (Mato Grosso do Sul, 2007b). Incrementando, a essa política meritocrática, premiações aos alunos, ainda no final do segundo mandato, no ano de 2010, para o controle da gestão escolar e da regulação dos resultados de desempenho dos estudantes (Mato Grosso do Sul, 2010), como se pode observar no quadro 09.

As mais expressivas mudanças de finalidades do SAEMS ocorrem em 2007 e 2010, com o advento das premiações por mérito e desempenho, e também em 2012, quando o SAEMS passa avaliar as escolas abrangidas pelo 1º ciclo do Programa do Ensino Médio Inovador/Jovem de Futuro (PROEMI/JF). O PROEMI/JF é uma parceria público-privada<sup>56</sup> realizada, a partir de 2012, entre o Programa Ensino Médio Inovador<sup>57</sup>, do MEC, com o projeto Jovem de Futuro, do Instituto Unibanco, “[...] tornando-se a principal política pública de Ensino Médio das Secretarias Estaduais de Educação dos estados do Ceará, Goiás, Mato Grosso do Sul, Pará e Piauí” (IU, 2016, s/p.).

---

<sup>56</sup> A esse respeito, rever no Capítulo I, página 24, o subitem 1.3: Articulações público/privado na agenda da educação básica.

<sup>57</sup> Instituído pela Portaria nº 971, de 9 de outubro de 2009, do MEC, o PROEMI objetiva reestruturar o currículo do EM, além de “[...] apoiar e fortalecer o desenvolvimento de propostas curriculares inovadoras [...], ampliando o tempo dos estudantes na escola [...]. A adesão ao Programa Ensino Médio Inovador é realizada pelas Secretarias de Educação [...], as escolas de Ensino Médio receberão apoio técnico e financeiro [...]” a partir do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE (MEC, 2016b, s/p.).

**QUADRO 09 – SAEMS: Alterações na sua organização e finalidades em distintos momentos históricos (de 1993 a 2014)**

<b>Organização e finalidades em distintos momentos históricos do SAEMS</b>
<b>1993 a 1997</b>
<p><b>1993</b> - Decreto nº 7497, de 10 de novembro de 1993  “Art. 3º. - O Programa de Avaliação Educacional da Escola Pública Estadual de Mato Grosso do Sul, de caráter plurianual, abrangerá, no período de 1993/1995, ações avaliativas que contemplarão prioritariamente; I - Avaliação sistemática dos resultados do Ensino Fundamental, abrangendo as oito séries; II - Avaliação sistemática dos resultados do Ensino Fundamental, com ênfase nas quatro primeiras séries; III - Avaliação dos resultados do Ensino Médio, com ênfase na "Habilitação Específica de 2º. Grau para o Magistério da Pré-Escola e do Ensino de 1º. Grau - 1º. a 4ª Série"; IV - Avaliação do desempenho e da qualidade da escola com estímulo a prática da auto-avaliação institucional e ênfase nas ações que integram o seu plano pedagógico”.</p> <p><b>1994</b> - Lei nº 1520, de 12 de julho de 1994, prevê a informatização dos Núcleos Educacionais “[...] visando o fortalecimento da descentralização e do gerenciamento escolar” e “[...] dar continuidade ao [...] Programa de Avaliação Educacional, com vistas ao direcionamento dos trabalhos de orientação e cursos de capacitação”.</p>
<b>1998 a 2002</b>
No período de 1998 a 2002 não houve iniciativas de avaliações sistêmicas na REE/MS.
<b>2003 a 2006</b>
<p><b>2003</b> - 1ª versão do SAEMS. Nomeado de “Sistema de Avaliação da Educação Básica do Estado de Mato Grosso do Sul”.</p> <p>Projeto piloto proposto pelo INEP e desenvolvido pela SED/MS em parceria com a UEMS e a UFJF. Avaliação censitária e bianual. Aplicaram-se testes, em língua portuguesa (leitura) e matemática, em todos os estudantes, das 4ª e 8ª séries (5 e 9º anos) do ensino fundamental e 3ª ano do ensino médio, da rede estadual de ensino em 2003.</p> <p><b>2004</b> - Ações para correção dos problemas de fluxo e melhoria da qualidade do ensino.</p> <p><b>2005</b> - 17.970 estudantes das 4ª e 8ª séries do EF e 3ª ano do EM realizaram testes em língua portuguesa (leitura) e matemática.</p>
<b>2007 a 2008</b>
<p><b>2007</b> - 2ª versão do SAEMS. Renomeado de “Avaliação de Desempenho Escolar Externa da Rede Estadual de Ensino”.</p> <p>Avaliação censitária e anual.</p> <p>Decreto nº 12.358, de 2 de julho de 2007.</p> <p>“Art. 1º Fica instituída, no âmbito da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul, a avaliação de desempenho escolar externa para os alunos do ensino fundamental e do médio”.</p> <p>“Art. 2º A avaliação de desempenho escolar constitui-se em importante instrumento para a construção de uma escola para o sucesso por meio da disponibilidade de dados e informações sobre desempenho dos alunos em relação ao desenvolvimento de competências e habilidades cognitivas relativas ao ensino fundamental e ao médio”.</p> <p><b>2007</b> - Lei nº 3.471, de 19 de dezembro de 2007. Prevê a premiação das escolas que tiverem os melhores desempenhos nas avaliações.</p> <p>“Institui Programa de Incentivo às Escolas pertencentes à Rede estadual de Ensino de Mato grosso do Sul, visando à melhoria da qualidade do ensino e diminuição da evasão escolar”.</p> <p><b>2008</b> - O SAEMS é constituído na rede de ensino. Foram testados 22.168 estudantes do 3º ano do EF.</p>
<b>2009</b>
<p><b>2009</b> - 3ª versão do SAEMS. Nova denominação: “Avaliação Estadual de Desempenho dos alunos do Estado de Mato Grosso do Sul”, segundo Klauck (2012).</p> <p>Foram testados estudantes do 3º ano do ensino fundamental e 1º ano e 1ª fase EJA do ensino médio, totalizando 37.779 alunos que participaram das provas.</p>

**Continuação: QUADRO 09 – SAEMS: Alterações na sua organização e finalidades em distintos momentos históricos (de 1993 a 2014)**

<b>Organização e finalidades em distintos momentos históricos do SAEMS</b>
<b>2010 a 2011</b>
<p><b>2010</b> - Lei nº 3.966, de 23 de setembro de 2010.  “Art. 1º Fica instituído, no âmbito da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul, o Programa Escola para o Sucesso com o objetivo de valorizar escolas, professores e alunos que apresentem os melhores desempenhos com base nos indicadores educacionais estabelecidos pela Secretaria de Estado de Educação”.</p> <p>Não houve aplicação do SAEMS aos estudantes.</p> <p><b>2011</b> - 4ª versão do SAEMS. Renomeado de “Sistema de Avaliação da Educação da Rede Pública de Mato Grosso do Sul”.</p> <p>Volta a constituir-se em avaliação censitária e anual</p> <p>Entrega de prêmios aos melhores alunos, possivelmente dos resultados de desempenho das avaliações aplicadas em 2009. Possível extinção de parceria com a UEMS.</p> <p>Parceria integral com CAEd. Aplicou testes nos estudantes dos 2º ao 5º e 8º anos do EF, 1º, 3º anos e 1ª fase/EJA do EM, em língua portuguesa (leitura e escrita) e matemática, totalizando 143.388 de alunos avaliados.</p> <p>“As avaliações do Saems abrangem as disciplinas Língua Portuguesa/Produção de texto e Matemática e, também, coletam informações para a elaboração de indicadores contextuais, os quais possibilitam relacionar o desempenho dos estudantes a variáveis demográficas, socioeconômicas e educacionais. Essas informações são coletadas por meio da aplicação de questionários específicos para os estudantes e para as escolas”.</p>
<b>2012 a 2014</b>
<p><b>2012</b> - Entrega de prêmios aos alunos que obtiveram os melhores desempenhos de 2011. Permanece com aplicações anuais, porém, realiza testes apenas com estudantes do EM.  “o Saems avaliou apenas os estudantes do Ensino Médio para diagnosticar a qualidade do ensino nessa etapa de escolaridade, com a finalidade de sanar as possíveis defasagens detectadas na aprendizagem, para que os estudantes concluam a Educação Básica, com as competências e habilidades básicas necessárias, para a inserção no mercado de trabalho, para o exercício de sua cidadania e para a continuidade de uma carreira acadêmica bem sucedida”.</p> <p><b>2013</b> - Decreto nº 13.770, de 19 de setembro de 2013. Reforça a necessidade de uso do SAEMS pela escola. “Dispõe sobre a estrutura de funcionamento das unidades escolares da Rede Estadual de Ensino e dá outras providências. [...] Art. 31. São atribuições do corpo docente da Escola: VII - utilizar os resultados da avaliação da aprendizagem dos alunos, inclusive as realizadas pela Secretaria de Estado de Educação, como referência no planejamento das atividades pedagógicas”.</p> <p><b>2014</b> - Realiza testes apenas com estudantes do 3º ano do EM, de um grupo específico de escolas, em língua portuguesa (leitura e escrita) e matemática, totalizando uma amostra de 8.731 de alunos avaliados.</p>

**Fonte:** Elaborado pelo autor. Dados extraídos de Mato Grosso do Sul (1993a, 1994, 2007a, 2007b, 2010, 2013, 2012, 2014a), Freitas (2006), Klauck (2012), CAEd (2015c).

O objetivo do projeto Jovem de Futuro é transferir tecnologias sociais para gestão escolar pública, incorporando-as à política educacional em âmbito federal e estadual. O foco é a formação dos supervisores de ensino e dos gestores escolares acerca da gestão escolar orientada para resultados. “[...] o Instituto Unibanco trabalha com o conceito de Gestão Escolar orientada para Resultados (GEpR), que parte do pressuposto que não existe

organização com capacidade de produzir resultados de qualidade sem uma gestão eficiente e eficaz” (IU, 2016, s/p.). A partir do projeto Jovem de Futuro, o Instituto Unibanco transfere tecnologias para a “[...] reestruturação organizacional que incluiu reorganização das áreas, estruturação do Escritório de Gerenciamento de Projetos, desenvolvimento de um sistema de informações sobre o Ensino Médio [...] e uma plataforma de Tecnologia de Informação, entre outras ações” (IU, 2013, p. 13).

A tendência meritocrática, a partir de premiações por desempenho e das parcerias publico-privado nas políticas educacionais, por exemplo, correspondem ao processo de redefinições do papel do Estado e suas novas funções regulatórias, neoconservadoras e neoliberais (AFONSO, 2003). Tendo em vista que

Uma das características das políticas neoliberais tem sido a promoção de mecanismos de mercado no interior do espaço estrutural do Estado, liberalizando e promovendo pressões competitivas entre serviços, transformando os utentes em clientes, privatizando, adoptando instrumentos e princípios de gestão baseados na racionalidade instrumental e subordinando os direitos sociais às lógicas da eficácia e da eficiência. Surgem assim os designados quase-mercados que põem em evidência o carácter híbrido das novas formas de financiamento, fornecimento e regulação (que o próprio Estado incentiva e que se inscrevem na redefinição das suas funções), mas que não significam necessariamente a diminuição do seu poder de intervenção [...] (AFONSO, 2003, p. 39).

Nesse contexto, do poder de intervenção do Estado Nacional para os estados subnacionais, percebe-se um alinhamento entre as políticas educacionais neoconservadoras do MEC com as ações liberalizantes do governo de André Puccinelli. Visto que é exatamente no primeiro ano do segundo mandato deste governador, que se ampliam as políticas de premiação por desempenho às escolas e estudantes e que se estabelece a parceria público-privada entre SED/MS, MEC e o Instituto Unibanco, a partir do PROEMI/JF.

O PROEMI objetiva financiar, a partir do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) do MEC, projetos inovadores para a reestruturação curricular do EM (MEC, 2016b). Já o projeto Jovem de Futuro, do Instituto Unibanco, oferece as tais ferramentas inovadoras a partir de tecnologias educacionais e cursos de formações a gestores escolares, relacionadas, maiormente, à intervenção na gestão escolar, fundamentadas nos princípios de eficiência e eficácia, para a produção de resultados de qualidade (IU, 2016).

Registra-se que essas políticas não são neutras, mas carregadas de um forte aparato

ideológico abalizado por um modelo central de produção e consumo. Circulam nesses pressupostos ideias e valores como: planejamento, desenvolvimento, modernização, tecnologia de gerenciamento, economismo, eficácia, eficiência (mais do que ciência) entre outros, sob o signo da organização (CHAUI, 2003), que refletem no referencial normativo global<sup>58</sup> das políticas educacionais em curso (AZEVEDO, 1997).

[...] o sistema de normas ideológicas e culturais seria um dos “filtros” que atuam na seleção do que merece ser alvo da ação estatal [...] o sistema ideológico e cultural encontra-se em todas as instituições políticas envolvendo e condicionando a suas estruturas. Apresenta-se como um dos elementos dos mecanismos de seletividade pelos quais se preservam os interesses capitalistas quando as políticas são definidas. (AZEVEDO, 1997, p. 63-64).

Os interesses capitalistas na definição das políticas refletem na ampla participação dos setores empresariais e das organizações civis na resolução dos problemas públicos, induzindo processos diferentes em torno do bem comum (AFONSO, 2003). Com relação às políticas educacionais, em certa medida, o que está em jogo é a disputa dos setores privados pelos fundos públicos, ou pela gestão dos fundos públicos e, em maior medida, a disputa pela hegemonia ideológica escolar, uma vez que a escola é o principal aparelho ideológico de Estado do capitalismo desenvolvido (ALTHUSSER, 1970). Visto que, quando se trata de questões econômicas e ideológicas, outros setores procuram se envolver em todo o processo de elaboração de políticas públicas, mas com diferentes interesses (PALUMBO, 1998). No entanto, é uma opção política da gestão pública decidir quando os recursos e/ou a gestão educacional irão diretamente para os sistemas escolares ou para as organizações e/ou programas de entidades privadas, com ou sem fins lucrativos. Portanto, a disputa pelo o quê, como e quando se ensina na escola, assim como o quê, quando e como se avalia o que foi ensinado, é permeado por essas disputas econômicas e ideológicas.

Segundo informações do boletim do SAEMS, a SED/MS optou por realizar a avaliação apenas nas 99 escolas participantes PROEMI/JF desde 2012 e também nas 25 escolas, denominadas pelo Instituto Unibanco, “de controle”. A avaliação do SAEMS “[...] foi de suma importância para a verificação dos impactos do Programa [...] considerando que,

---

<sup>58</sup> O referencial normativo global refere-se ao Estado, intervindo por meio de políticas públicas, permeado por conflitos de interesses intra e intersetoriais e a hierarquização desses interesses; refletindo o projeto de sociedade implantado em cada período do seu desenvolvimento (AZEVEDO, 1997).

2014, foi o 3º ano de implantação desse nas 99 escolas do referido ciclo” (MATO GROSSO DO SUL, 2014a, s/p.).

Infere-se que há um duplo movimento de políticas público/privadas nesse contexto: 1º - intervenção na gestão escolar pelo programa Jovem de Futuro, do Instituto Unibanco; 2º - avaliação de desempenho dos estudantes, nas escolas participantes do mesmo programa, pelo SAEMS, elaborado pelo CAEd. Acredita-se que a SED/MS destinou a aplicação do SAEMS apenas para as escolas participantes do PROEMI/JF desde a implementação desse programa em 2012 no MS, inclusive premiando os alunos que obtiveram os melhores resultados no SAEMS, descaracterizando as finalidades declaradas pelos documentos que normatizam esse sistema de avaliação estadual.

É possível analisar que o SAEMS deixa de operacionalizar uma avaliação censitária e passa a desenvolver ações localizadas e de caráter amostral, já que aplica os testes em apenas 99 escolas, avaliando de 2012 a 2014 uma média oito mil estudantes por ano, em detrimento de uma rede estadual composta por 366 unidades e mais de 80 mil alunos no EM, só no ano de 2013 (MATO GROSSO DO SUL, 2014b).

Infere-se que houve certa desorientação da proposta do SAEMS, que hora é censitário e outrora é amostral. Entretanto, esse fato não é uma questão central, conforme aponta Franco (2004). Para esse autor, sistemas estaduais e municipais precisam ter um diagnóstico geral de sua rede de ensino, que pode ser propiciado de forma satisfatória por avaliações amostrais. As avaliações amostrais, além de serem menos onerosas, podem oferecer maiores subsídios para os sistemas escolares. Pois as avaliações censitárias preocupam-se em medir o conjunto de aprendizado, levantando informações cognitivas para aferir a proficiência, habilidades e competências de cada aluno ao longo da vida escolar, em detrimento de se medir o aprendizado recente, de um ou dois anos, que abarcaria informações relevantes para a auto-avaliação de cada sistema, por cotejar o que cada aluno aprendeu na escola que frequentou (FRANCO, 2004).

Para tanto, o referido autor propõe três diferentes tipos de estudo de caráter amostral e censitário:

1. Acompanhamento periódico das habilidades dos alunos de determinadas séries [...] Este estudo pode ser feito via amostragem e a periodicidade pode ser bianual ou trianual.
2. Estudo longitudinal objetivando investigar os fatores escolares promotores de eficácia escolar e equidade. [...] o custo deste estudo é bem menor do que os que tipicamente praticamos atualmente.

3. Levantamento anual de indicadores de condições escolares. O levantamento poderia ser censitário e propiciaria tanto que o gestor educacional acompanhe as condições escolares quanto que a escola se auto-avaliar. Seria relevante coletar dados sobre a origem social dos alunos, mas não seria necessário aplicar provas aos alunos. Que indicadores seriam importantes de serem mensurados? [...] indicadores relacionados à colaboração entre professores, solidariedade social, estilo de gestão, possibilidade de desenvolvimento profissional de professores, estilos pedagógicos [...] (FRANCO, 2004, p. 55-56).

Para esse autor os sistemas estaduais e municipais têm feito “exercícios” de avaliação, mas não se constituem como sistemas de avaliação, pois este último só seria possível a partir desses diferentes estudos avaliativos amostrais, considerando o estudo longitudinal e suas mensurações relevantes, já mencionadas.

Um verdadeiro sistema de avaliação, precisamente por constituir-se em multiplicidade de iniciativas, tem mais dificuldade de ser entendido pela sociedade e, talvez por isso, tenha menos apelo para quem está em posição de decisão. A iniciativa de avaliação única e censitária desperta maior impacto e emoção. [...] Mas o problema é que nem tudo que provoca impacto e emoção entrega o que promete. (FRANCO, 2004, p. 61-62).

Entende-se que a forma meritocrática de uso dos resultados do SAEMS para a premiação de alunos, como foi realizado nas últimas 4 edições dessa avaliação, provoca impacto e emoção, como bem considerou Franco (2004), entretanto não entrega o que promete, que seria a melhoria da qualidade da educação estadual, assunto que será melhor tratado no próximo subitem.

Contudo, infere-se que o SAEMS foi se constituindo ao longo dos governos por incrementalismos, tornando-se um mecanismo para diferentes funções, no processo de formulação e reformulação das políticas estaduais de avaliação da educação do MS. Ainda considerando o contexto de influência dos demais sistemas estaduais para além do apoio do sistema federal em 2003.

Acredita-se que uma das possíveis causas da descontinuidade e das mudanças de finalidades do SAEMS, ocorre devido às mudanças partidárias na gestão estadual e, ainda, outros fatores como à desarticulação entre a Secretaria Estadual de Educação e o Conselho Estadual de Educação no processo de formulação dos atos que normatizam e implementam o SAEMS, que serão discutidos no subitem que segue.

## **1.2 Atos normativos no contexto da reformulação do SAEMS: o papel CEE/MS e do PEE/MS-2014**

A Deliberação CEE/MS nº 9191, de 26 de novembro de 2009, ainda em vigor, que estabelece normas para a educação básica no sistema estadual de ensino do MS, não determina nenhuma ação a respeito do SAEMS, nem sequer menciona esse sistema de avaliação estadual, embora que o mesmo estivesse presente na REE/MS desde o ano de 1993.

O CEE/MS ao estabelecer normas para a regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação básica no sistema estadual de ensino, sem versar normativas sobre o SAEMS, assegura, em grande medida, uma adesão quase que exclusiva ao SAEB e às demais operacionalizações demandadas pelo MEC.

Apesar de considerar a existência de avaliações estaduais, ao apresentar o diagnóstico do ensino médio no estado, afirmando que os resultados negativos nas avaliações de desempenho dos estudantes, foram “[...] efetuadas por diversos programas e testes estaduais, nacionais e internacionais [...]” (MATO GROSSO DO SUL, 2009, p. 12), o CEE/MS não apresenta os dados do citado teste estadual.

A conjuntura supracitada, de desarticulação entre os documentos que normatizam e planejam o sistema educacional no MS e o sistema de avaliação da rede estadual, também pode ser aferida no corpo do texto do Plano Estadual de Educação 2014-2024, que embora verse um parágrafo sobre o SAEMS, não usa os dados dessa avaliação estadual para construção do diagnóstico da EB do MS.

O PEE/MS-2014, aprovado pela Lei nº 4.621, de 22 de dezembro de 2014, em seu documento base, apresenta um amplo diagnóstico do panorama da situação educacional do ensino básico do estado, utilizando dados do INEP e até da plataforma QEdu<sup>59</sup>. Mas, em nenhum momento analisa esses dados relacionando-os com os resultados do SAEMS. Entretanto, o documento apresenta a importância sobre pensar uma política de avaliação sistêmica pautada para além da contribuição do Ideb, mas também a partir da qualidade aferida em avaliações estaduais (MATO GROSSO DO SUL, 2014c).

---

<sup>59</sup> A esse respeito, rever página 24, Capítulo I, subitem 1.3: Articulações público/privado na agenda da educação básica.

Ressalte-se que, apesar da contribuição do Ideb para um panorama da situação educacional básica no país, ele não pode ser considerado como único referencial de qualidade da educação no Brasil. É preciso pensar em uma política de avaliação sistêmica que seja entendida como um processo contínuo e que contribua para o desenvolvimento dos sistemas de ensino e do processo ensino e aprendizagem (MATO GROSSO DO SUL, 2014c, p. 55).

Dessa forma o PEE/MS-2014, no seu documento base, apresenta de forma sintética, o SAEMS, denominando-o como Sistema de Avaliação da Educação Básica do Estado de Mato Grosso do Sul, e não como Sistema de Avaliação da Rede Pública do MS, como é chamado desde 2011 pela SED/MS e pelo CAED. Além disso, o PEE/MS-2014, afirma que se deve pensar em uma política de avaliação para além do Ideb, como se já não houvesse um instrumento próprio, desde 1993. Esse plano alega que o SAEMS “[...] vem sendo permanentemente aperfeiçoado. Seu foco recai sobre as disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática do ensino fundamental e do ensino médio, [...] avaliou 72.308 estudantes dos três anos do ensino médio das escolas estaduais do MS [...]” no ano de 2013 (MATO GROSSO DO SUL, 2014c, p. 55).

Essas informações, relativas à quantidade de estudantes avaliados em 2013, contradizem os dados do boletim do SAEMS 2014, que apresenta o número de 8.758 alunos avaliados no EM, do referido ano (MATO GROSSO DO SUL, 2014a, p. 15). O que evidencia o desconhecimento e a desarticulação entre os órgãos gestores do sistema estadual de educação. O PEE/MS-2014, além de não fazer uso dos resultados do SAEMS para a construção do diagnóstico da REE/MS, equivoca-se nos dados, quando menciona esse sistema de avaliação.

Contudo, o PEE/MS-2014 apresenta estratégias relativas à meta 7 do plano nacional, com o intuito de propor ações para superar as altas taxas de abandono, de distorção idade-ano e de reprovação/retenção, que refletem, maiormente, no fracasso escolar do ensino básico público no MS (MATO GROSSO DO SUL, 2014c). As estratégias relacionadas à avaliação sistêmica estadual estão elencadas no quadro a seguir:

**QUADRO 10 - Estratégias relacionadas à avaliação sistêmica estadual no PEE/MS-2014**

<b>META 7 - QUALIDADE NA EDUCAÇÃO:</b> fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as médias nacionais para o Ideb.
<b>ESTRATÉGIAS:</b>
<b>7.8</b> aplicar os instrumentos nacionais de avaliação da qualidade do ensino fundamental e do ensino médio, na vigência do PEE-MS;
<b>7.9</b> elaborar e aplicar os instrumentos de avaliação estaduais, considerando as especificidades e a diversidade sociocultural nas etapas do ensino fundamental e do ensino médio, englobando todas as áreas de conhecimento na avaliação dos anos finais do ensino fundamental, na vigência do PEE-MS, e promover sua permanente adequação;
<b>7.10</b> utilizar os resultados das avaliações nacionais e estaduais pelos sistemas de ensino e pelas escolas para a melhoria de seus processos e práticas pedagógicas, durante a execução do PEE-MS;
<b>7.11</b> acompanhar e divulgar, bienalmente, os resultados pedagógicos dos indicadores do sistema estadual de avaliação da educação básica nas páginas eletrônicas das instituições de ensino;
<b>7.12</b> apoiar a incorporação do exame nacional do ensino médio ao sistema de avaliação da educação básica;
<b>7.14</b> orientar, acompanhar e avaliar as políticas das redes públicas de ensino, a fim de atingir as metas do Ideb, reduzindo pela metade, até o último ano de vigência deste PEE, a diferença entre as escolas com os menores índices e a média nacional, de forma a garantir equidade da aprendizagem;

**Fonte:** Elaborado pelo autor. Dados extraídos de Mato Grosso Do Sul (2014b).

A partir das estratégias, apresentadas no quadro 10, observa-se que a avaliação estadual é destacada, em menor medida do que as avaliações nacionais, porém com propósitos diferenciados, para fomentar a qualidade da educação básica e para o cumprimento da meta 7 dos planos estadual e nacional.

Observa-se que a estratégia 7.9 indica que as avaliações estaduais contemplem as características singulares da cultura do MS, entretanto demonstra-se ambiciosa ao propor que todas as áreas de conhecimento sejam avaliadas nos anos finais do ensino fundamental, haja vista as limitações do SAEMS e o alto custo para desenvolvê-las.

A estratégia 7.10 apresenta um ponto importante para a consolidação do SAEMS nas redes escolares, por versar sobre a necessidade de utilização dos resultados, não só das avaliações nacionais, mas também, das avaliações estaduais, propondo que se desenvolvam mudanças nas ações pedagógicas das escolas.

Todavia, a estratégia 7.11 propõe acompanhar e divulgar os resultados do SAEMS nas páginas eletrônicas da rede escolar, demonstrando uma maior preocupação com a regulação e controle da qualidade, do que a proposição de ações pedagógicas nas escolas, a partir das avaliações estaduais, para a melhoria da qualidade do ensino. Segundo Freitas (2010) “[...] é preciso que a avaliação educacional no Estado não se restrinja a aferir a qualidade do ensino

[...] nas formas regulares de oferta, como se a qualidade resultasse apenas do que, como e quanto se realiza ou não na via regular de escolarização” (FREITAS, 2010, p. 297).

Infere-se que as estratégias da meta 7 buscam a diminuição do fracasso escolar, reflexo da distorção idade-ano, das taxas de abandono e de retenção, portanto, procuram solucionar os problemas do fluxo escolar, para regularização da oferta de ensino público, a partir da avaliação sistêmica.

Observa-se um alinhamento dos objetivos da estratégia 7.14 como as ações focalizadas do SAEMS do ano de 2012 a 2014, quando o mesmo é utilizado para avaliar as escolas com os menores rendimentos nos índices educacionais nacionais. No entanto, quando da formulação do PEE/MS, essas novas finalidades do SAEMS já vinham ocorrendo. Indicando que avaliação estadual permaneceu como uma estratégia para correção de problemas educacionais ao longo dos diferentes momentos históricos e políticos, correspondendo a diferentes interesses dos agentes formuladores e implementadores de cada período.

No período de 2003 a 2005, o SAEMS, em um trabalho conjunto entre a SED/MS, UEMS e CAEd, buscou operacionalizar ações para a correção de problemas pedagógicos e de aprendizagem escolar, acompanhando as escolas com baixo rendimento e propondo ações para correção do fluxo e da melhoria da qualidade do ensino escolar (FREITAS, 2006).

No período de 2008 a 2014, intensifica-se o processo de centralização de mecanismos de gestão gerencial das políticas educacionais, com vistas à eficiência e eficácia dos sistemas de ensino, a partir da regulação da União, refletindo no SAEMS operacionalizações voltadas para o controle da gestão escolar e a regulação dos resultados de desempenho dos estudantes.

Infere-se que as constatações supracitadas, estão alinhadas com um dos objetivos declarados nas normativas que instituíram o SAEMS em 2007, que já indicava que avaliação sistêmica do MS contribuirá para o sucesso da gestão escolar.

Esse objetivo é clarificado a partir de 2012, quando o SAEMS contribui para a operacionalização do programa Jovem do Futuro do Instituto Unibanco, avaliando somente as escolas que participaram do programa, ditas “de controle”, por onde os gestores são treinados acerca da gestão escolar orientada para resultados, já mencionado anteriormente.

Esse contexto configura as avaliações do SAEMS como uma das principais estratégias das políticas educacionais neotecnicistas, na perspectiva de mecanismo de gestão e melhoria da qualidade da educação, via regulação gerencial, no estado do MS.

Contudo, esse estudo possibilitou aprender a dimensão temporal da construção do sistema de avaliação estadual, e compreender, em certa medida, o processo de formulação e de reformulação do SAEMS, a partir de marcos históricos, políticos e, principalmente, normativos das políticas públicas de avaliação sistêmica do estado de Mato Grosso do Sul.

Sem perder de vista que os atos normativos são apenas uma parte do processo cíclico das políticas, portanto, as leis, normas, regulamentos, resoluções, decretos e etc., são pretensões da ação do governo e das agências governamentais e “[...] não importa o que seja pretendido com a ação do governo, o que é alcançado é a política [...]” (PALUMBO, 1998, p. 49).

Nesse sentido, a despeito das diversas pretensões da SED/MS com a implementação do SAEMS, em grande medida, a melhoria dos índices de qualidade da educação é o resultado pretendido por essa política de avaliação da educação básica no estado, sintetizado na tabela a seguir:

**TABELA 07 - Desempenho dos estudantes nas avaliações de 2011 a 2014 do SAEMS**

Desempenho dos estudantes do 3º ano do EM no SAEMS						
Edição	Quantitativo de estudantes testados	Proficiência média	% de Estudantes por Padrão de Desempenho			
			Muito Crítico (0 – 249 Pontos de Proficiência)	Crítico (250 - 299 Pontos de Proficiência)	Intermediário (300 - 449 Pontos de Proficiência)	Adequado (450 - 500 Pontos de Proficiência)
<b>Resultados de LÍNGUA PORTUGUESA</b>						
<b>2011</b>	7.162	279,6	25,1%	41,4%	29,2%	4,4%
<b>2012</b>	8.024	280,6	23,0%	42,9%	30,5%	3,6%
<b>2013</b>	8.758	276,9	25,7%	42,1%	28,7%	3,4%
<b>2014</b>	8.731	288,5	17,4%	40,8%	35,9%	5,9%
<b>Resultados de MATEMÁTICA</b>						
<b>2011</b>	6.657	280,7	45,5%	35,3%	16,3%	2,8%
<b>2012</b>	7.489	282,7	42,1%	39,5%	15,9%	2,5%
<b>2013</b>	8.386	283,8	41,4%	38,7%	17,1%	2,8%
<b>2014</b>	8.625	282,1	43,8%	37,8%	15,9%	2,6%

**Fonte:** Reelaborado pelo autor, 2016. Dados extraídos de Mato Grosso do Sul (2014a).

Infere-se que a tabela 07 apresenta uma média de 40% dos educandos no padrão de desenvolvimento cognitivo (desempenho) crítico, em língua portuguesa, e muito crítico em matemática.

No padrão de desempenho muito crítico, “[...] o estudante demonstra carência de aprendizagem do que é previsto para a sua etapa de escolaridade. Ele fica abaixo do esperado, na maioria das vezes, tanto no que diz respeito à compreensão do que é abordado, quanto na execução de tarefas e avaliações [...]” (MATO GROSSO DO SUL, 2012, p.18).

No padrão de desempenho crítico, o aluno “[...] demonstra ter aprendido o mínimo do que é proposto para o seu ano escolar. Neste nível ele já iniciou um processo de sistematização e domínio das habilidades consideradas básicas e essenciais ao período de escolarização em que se encontra” (MATO GROSSO DO SUL, 2012, p.18).

O mínimo, para a REE/MS, seria que a maioria dos estudantes atingisse o padrão de desempenho intermediário, no qual o aluno “[...] demonstra ter adquirido um conhecimento apropriado e substancial ao que é previsto para a sua etapa de escolaridade. Neste nível, ele domina um maior leque de habilidades, [...] as quais exigem um refinamento dos processos cognitivos nelas envolvidos” (MATO GROSSO DO SUL, 2012, p.18).

O ideal para a REE/MS, é que o estudante que atinja o padrão de desempenho adequado, em que “[...] revela ter desenvolvido habilidades mais sofisticadas e demonstra ter um aprendizado superior ao que é previsto para o seu ano escolar. O desempenho desses estudantes nas tarefas e avaliações propostas supera o esperado [...]” (MATO GROSSO DO SUL, 2012, p.18).

Os padrões de desempenho são baseados na mesma matriz de referência do SAEB, e representam o grau ou nível de aproveitamento na avaliação, medidos por um conjunto de competências e habilidades (descritores), que indicam o rendimento dos alunos a partir dos aspectos cognitivos (MATO GROSSO DO SUL, 2012).

A partir da escala de proficiência, que varia de 0 a 500 pontos, é possível agrupar estudantes em diferentes padrões de desempenho, que servirão de referência pedagógica para as ações dos gestores e educadores, com base no grau de desenvolvimento das habilidades e competências dos estudantes nas diferentes disciplinas. (MATO GROSSO DO SUL, 2014a).

Desse modo, os resultados do SAEMS, oferecem um diagnóstico do ensino na EB, por onde é possível subsidiar ações para melhoria da qualidade da educação (MATO GROSSO DO SUL, 2012).

A meta de aprendizagem, estabelecida para o ensino médio no MS, é atingir o padrão de desempenho adequado, portanto, acima de 450 pontos na escala de proficiência. Porém, a proficiência média dos estudantes do 3º ano do EM, avaliados de 2011 a 2014 pelo SAEMS,

não chega a 300 pontos, e não se percebe uma variação positiva na média de proficiência para essa etapa de ensino na área de matemática, mas aponta para uma melhoria dos percentuais para a área de linguagens, como pode ser analisado na tabela 07.

A não variação positiva dos índices de qualidade também é evidenciada pelo Ideb, contudo, as avaliações nacionais tem uma abrangência maior para essa etapa, tanto em número e constância de provas aplicadas, quanto em quantidade de disciplinas avaliadas, pelo ENEM, por exemplo. E a despeito de terem sido aplicadas avaliações do SAEMS para o EM, sequencialmente, de 2003 a 2014, e anualmente, de 2011 a 2014, não se observou uma variação positiva nos resultados do Ideb, nos últimos 4 anos, para essa etapa da EB, contradizendo a lógica de que as avaliações estaduais contribuem com a melhoria do resultado de desempenho da avaliação nacional.

No entanto, a despeito da menor ocorrência de aplicações do SAEMS para os anos iniciais e finais do ensino fundamental, observa-se uma variação positiva do Ideb, no período de aplicação da avaliação estadual, para essa etapa da educação básica, como se pode observar na tabela que segue:

**TABELA 08 - Período de aplicação do SAEMS e os resultados no Ideb obtidos pelo sistema estadual de educação de Mato Grosso do Sul (2003-2015)**

Etapas da Educação Básica	Período de aplicação do SAEMS							
	2003	2005	2009	2011	2012	2013	2014	2015
	Ideb obtido							
EM	---	2.8	3,5	3,5	---	3,4	---	3,5
Anos finais do EF	---	2.9	*	3.5				
Anos iniciais do EF	---	3.2	4.4	4.9				

\*Os quadros marcados em cinza referem-se ao período onde não houve aplicação do SAEMS  
**Fonte:** Elaborado pelo autor. Dados extraídos de Mato Grosso do Sul (2014a) e INEP (2015a).

Observa-se na tabela 08 que o SAEMS teve uma sequência maior de aplicações para o EM do que para o EF, no entanto, houve variação negativa para EM e variação positiva para o EF. Após uma sequência de três anos avaliando apenas o EM (2011, 2012 e 2014), não houve

aplicação do SAEMS na REE/MS no ano de 2015, contudo, houve variação positiva para o Ideb. Poderíamos inferir, a partir desses dados iniciais, que quando há menos aplicações do SAEMS, há um melhor resultado no Ideb, entretanto, a literatura<sup>60</sup> demonstra que as avaliações estaduais favorecem os resultados das avaliações nacionais. De fato, nos anos iniciais e finais do ensino fundamental, no período de aplicações do SAEMS, apresentado na tabela 08, também houve variação positiva nos resultados do Ideb. Inclusive superando a meta desse índice para o MS, na referida etapa da educação básica, corroborando com a ideia de que os estados que possuem sistemas próprios de avaliação contribuem para a melhoria dos resultados das avaliações nacionais.

Foi possível observar também, que, nas edições do SAEMS do ano de 2008 em diante, não houve estudos qualitativos sobre os resultados quantitativos apresentados por meio dos testes. Segundo Franco (2004), os estudos qualitativos sobre os resultados quantitativos das avaliações sistêmicas contribuem para eficácia e a equidade educacional, pois revelam a complexidade das desigualdades extraescolares, interescolares e intraescolares. Os métodos quantitativos e estatísticos em avaliações revelam quais escolas possuem os melhores rendimentos, as mesmas devem ser investigadas a partir de métodos qualitativos, para compreensão dos fatores que possibilitam o desempenho acima da média dessas escolas. É a partir desses dados, numa relação entre modelos quantitativos e qualitativos, que avaliação sistêmica poderá contribuir para as políticas educacionais.

Frente ao exposto, é possível questionar a necessidade do SAEMS para as políticas públicas de educação do MS, visto que seu diagnóstico acaba por evidenciar os mesmos problemas apresentados pelas avaliações nacionais. E, como não se percebe uma variação positiva nos resultados do SAEMS, o qual justifica sua aplicação por aferir resultados de avaliações mais localizadas e que abarcam nos testes questões mais próxima da cultura e do currículo singular da REE/MS, mesmo assim não se observa uma variação positiva dos indicadores dessa avaliação, principalmente para a etapa do EM, o que permite questionar sua necessidade nos parâmetros desenvolvidos.

Acredita-se que a não variação positiva dos resultados do SAEMS, também pode ser um dos indicativos do desinteresse das redes municipais em adotar o diagnóstico dessa avaliação no planejamento das suas políticas educacionais, aferidas por Ovando (2011). Não obstante, são questões que necessitam de maiores análises e coletas de dados, visto que o ano

---

<sup>60</sup> Franco (2004), Tavares Júnior e Neubert (2014), entre outros.

de 2011 foi à última edição do SAEMS avaliando o ensino fundamental, etapa de ensino servida, maiormente, pelas redes municipais.

Contudo, sem a pretensão de responder a todos os problemas, nesse capítulo, foi possível elucidar algumas lacunas deixadas pela literatura sobre a avaliação sistêmica do estado de MS. Também possibilitou compreender a dimensão temporal da construção do SAEMS e o processo de formulação e de reformulação a partir dos marcos históricos e normativos estaduais, no entanto outras tantas questões ainda carecem esclarecimentos e análises mais aprofundadas, é o que se buscará apreender a partir do capítulo 3, que segue.

### **CAPÍTULO III**

## **OS CONDICIONANTES DO PROCESSO DA FORMULAÇÃO E DA REFORMULAÇÃO DO SAEMS**

Como visto, na introdução deste trabalho, entende-se como condicionantes da política educacional os fatores positivos e negativos que condicionam a formulação, reformulação e implementação de políticas públicas (DRAIBE, 2011), também compreendidas como ações do Estado.

Por ser a educação uma política social de natureza pública (AZEVEDO, 1997), analisar se um determinado programa, ação, normas, planos, projetos, discursos ou comportamentos dos agentes do Estado foram adequados, ou não, para uma política educacional, depende dos olhos do observador (PALUMBO, 1998), dos seus interesses e dos seus objetivos relacionados à política a ser implementada.

Dessa forma, a contribuição com o debate no campo da educação por diferentes olhares poderá contribuir com possíveis caminhos teóricos e metodológicos na investigação da área de avaliação de políticas (AZEVEDO, 1997). Em se tratando da avaliação da educação, a abordagem construcionista contextual, registrada por Palumbo (1998), demonstra ser a mais adequada, visto que o próprio SAEB é uma política pública que está em constante movimento, sendo incrementada em diferentes contextos, formulada e reformulada ao longo do tempo histórico, influenciando e sendo influenciada por organismos internacionais, nacionais, públicos e/ou, agentes institucionais, assim como pelos demais sistemas de avaliações implementados pelos estados brasileiros, como visto nos dois primeiros capítulos dessa investigação.

Vale analisar que o próprio incrementalismo pode ser apontado como um

condicionante histórico, político e técnico para o processo de formulação e reformulação do SAEMS, haja vista que as ações e decisões incrementalistas buscam

[...] solucionar problemas de maneira gradual, sem introduzir grandes modificações nas situações já existentes e sem provocar rupturas de qualquer natureza. Ou seja, em vez de especificar objetivos e de avaliar que decisões podem atender a esses objetivos, os formuladores decidem o seu curso de ação mediante a comparação de algumas alternativas específicas e da estimativa de quais dessas alternativas enfrentam menos restrição e poderão melhor produzir os resultados esperados. Assim, a melhor decisão não é aquela que maximiza os valores e objetivos dos tomadores de decisão, mas aquela que oferece menos dificuldade e assegura o melhor acordo entre os interesses envolvidos (RUA, 2012, p. 88).

Nesse sentido, o processo de formulação e reformulação da avaliação sistêmica no MS pode ser prejudicado pelo “gradualismo incrementalista” (RUA, 2012) visto que decisões podem ser tomadas para facilitar a implementação do sistema, mesmo que sejam suplantados os objetivos inicialmente pretendidos para aquela política, em busca de se alcançar os melhores resultados e, como visto no capítulo 2, alguns marcos temporais e históricos de institucionalização do SAEMS corresponderam a essa lógica.

Contudo, este capítulo pretende estabelecer a análise das ações institucionalizadas e os marcos temporais das políticas educacionais nacionais em intersecção com as políticas do estado de MS, a respeito da avaliação sistêmica. Buscou-se demarcar os incrementos que condicionaram a reformulação das políticas de avaliação em escala federal e estadual, em cada contexto histórico e institucional.

Ainda neste capítulo, aprofunda-se a análise dos condicionantes políticos e técnicos do SAEMS. Embora que, no exercício de análise de políticas públicas, a apreciação dos aspectos históricos desmembrados dos aspectos políticos e técnicos não ser algo comum, a realização dessa separação, de forma didática, demonstrou ser importante para a ampliação das análises sobre os condicionantes do processo da formulação e da reformulação do SAEMS.

## **1 Condicionantes históricos e marcos temporais do SAEMS**

Ao passo em que se consolidavam as políticas de avaliação sistêmica, na esfera nacional, no MS também se desenvolviam as primeiras experiências de institucionalização de

um sistema de avaliação estadual.

Apenas um ano após a execução do primeiro ciclo do SAEB, em 1992, o MS realiza o seu primeiro ciclo de avaliação sistêmica, com a implementação do PAEMS em 1993, concomitante ao segundo ciclo do SAEB.

Como já visto, a avaliação sistêmica do estado de MS passou por diversas alterações ao longo do seu processo de institucionalização, desde 1993 a 2014. Essas modificações foram marcadas por condicionantes históricos, políticos e técnicos.

Para o aprofundamento da análise dos condicionantes históricos, apresenta-se a sintetização das diversas ações em escala federal em intersecção com a escala estadual, que demonstram a força da cultura da avaliação inserida no estado, na qual perfaz o processo de institucionalização do SAEB e do SAEMS, no quadro que segue:

**QUADRO 11 – Normativas e ações relacionadas à avaliação sistêmica da educação básica (de 1988 a 2016): Brasil X Mato Grosso do Sul**

Período	Normativas nacionais	Ações	Normativas do estado de MS	Ações
1988	Promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988	SAEP - aplicação piloto no Paraná e Rio Grande do Norte	*	*
1989	*	Reformulação dos instrumentos do SAEP com vistas a estendê-lo para todo o país	Promulgação da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul – 05/10/1989	Determina que sejam normatizadas as leis do PEE e do CEE, com vistas à qualificação do ensino.
1990 - 1991	Projeto de lei n.1.158-A/88, aprovado pela Comissão de Educação, Cultura e Desporto na Câmara dos Deputados 28/06/1990	SENEB/MEC via projeto PNUD alocou recursos que permitiram o primeiro levantamento do SAEP	Decreto nº 5.868, de 17 de abril de 1991 - normatiza a organização das unidades escolares da REE/MS	Reestruturação dos órgãos intermediários da SED/MS, com o objetivo de integrar os municípios e racionalizar os serviços educacionais.
1992	Projeto de lei do Senado, n.67/1992	SAEP passa a denominar-se SAEB. 1º ciclo do SAEB INEP passa a coordenar e administrar o SAEB	*	*
1993	*	2º ciclo do SAEB	Decreto nº 7497 de 10 de novembro de 1993 – institui o PAEMS	Primeiro ciclo do PAEMS - EF

**Continuação: QUADRO 11 – Normativas e ações relacionadas à avaliação sistêmica da educação básica (de 1988 a 2016): Brasil X Mato Grosso do Sul**

Período	Normativas nacionais	Ações	Normativas do estado de MS	Ações
1994	Portaria n.1.795, de 27 de dezembro de 1994 - criação formal do SAEB. Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003)	*	Lei nº 1520, de 12 de julho de 1994 - prevê a informatização dos Núcleos Educacionais	Cursos de capacitação e ações para o fortalecimento da descentralização e do gerenciamento escolar. Segundo ciclo do PAEMS - EF e Magistério
1995	*	3º ciclo do SAEB	*	Terceiro ciclo do PAEMS - EF
1996	Lei n. 9.394, de 20/ dezembro de 1996 - LDB	*	*	Quarto ciclo do PAEMS – EM e Magistério
1997	*	4º ciclo do SAEB	*	Quinto ciclo do PAEMS - EM
1998	Portaria n. 438, de 28/05/1998 – institui o ENEM.	ENEM	*	
1999	*	5º ciclo do SAEB ENEM	*	1º ciclo do PROMOVER/rede municipal
2000	*	ENEM	*	2º ciclo do PROMOVER
2001	Lei n. 10.172 – PNE: Instituição do Sistema Nacional de Avaliação Portaria n. 318, de 22/02/2001 – altera Enem	PNE – 2001 6º ciclo do SAEB ENEM	*	3º ciclo do PROMOVER
2002	Portaria n. 2270, de 14/08/2002 – Institui o ENCCEJA Portaria INEP n. 77 de 16/08/2002 – regulamenta ENCCEJA 2002	ENCCEJA ENEM	*	4º ciclo do PROMOVER/rede municipal
2003	*	7º Ciclo do SAEB	Lei nº 2.791, de 30 de dezembro de 2003, aprova o PEE/MS	1º ciclo do SAEMS – EF e EM. Projeto piloto proposto pelo INEP e desenvolvido pela SED/MS em parceria com a UEMS e a UFJF.
2004	Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004 - Brasil Alfabetizado, PNATE, PNAES.	ENEM	*	SAEMS - Ações para correção dos problemas de fluxo e melhoria da qualidade do ensino.

**Continuação: QUADRO 11 – Normativas e ações relacionadas à avaliação sistêmica da educação básica (de 1988 a 2016): Brasil X Mato Grosso do Sul**

Período	Normativas nacionais	Ações	Normativas do estado de MS	Ações
2005 - 2006	Decreto n. 5.803, de 8 de junho de 2006 - Observatório da Educação	8º ciclo do SAEB Prova Brasil ENEM ENCCEJA	*	<b>2005</b> – 2º ciclo do SAEMS – EF e EM
2007	Portaria n.10, de 24 de abril de 2007 – cria a Provinha Brasil  Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007 - IDEB, Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação	IDEB ENEM ENCCEJA	Decreto n. 12.358, de 2 de julho de 2007 - institui a 2ª versão do SAEMS.  Lei nº 3.471, de 19 de dezembro de 2007 - prevê a premiação das escolas que tiverem os melhores desempenhos nas avaliações.	*
2008	Lei n. 11.692, de 10 de junho de 2008 - PROJOVEM	PROJOVEM 9º ciclo do SAEB Provinha Brasil ENEM ENCCEJA	*	3º ciclo do SAEMS – EF
2009	Portaria INEP n. 264, de 26 de maio de 2009 – regulamenta o ENEM para certificação de jovens e adultos para o EM.	ENEM  ENCCEJA - EF	*	4º ciclo do SAEMS – EF e 1º ano e 1ª fase EJA do EM
2010 a 2014	Projeto de Lei n. 8.035/2010 - PNE Portaria MEC no 867, de 4 de julho de 2012 - instituiu o PNAIC  Portaria INEP n. 482, de 7 de junho de 2013 – estabelece as diretrizes da ANA	10º ao 13º ciclos do SAEB  PNE 2010-2020  2011 - Provinha Brasil  ENEM  ENCCEJA – EF  2012 – PNAIC  2013- ANA	Lei nº 3.966, de 23 de setembro de 2010 – institui o Programa Escola para o Sucesso.  Decreto n. 13.770, de 19 de setembro de 2013 - reforça a necessidade de uso do SAEMS pela escola.	<b>2011</b> - 4º ciclo do SAEMS – EF, EM e 1ª fase EJA do EM; Premiação de escolas e alunos.  <b>2012</b> - 5º ciclo do SAEMS – EM; Entrega de prêmios aos alunos que obtiveram os melhores desempenhos da aplicação do SAEMS de 2011, 2012 e 2013.

\* Não houve normativas e/ou ações relacionadas à avaliação sistêmica no período.

**Fonte:** Elaborado pelo autor. Dados extraídos de MEC (2017a, 2017b, 2017c), Freitas (2007) e Mato Grosso Do Sul (2014a).

No quadro 11, pode-se observar que diversas ações normativas se mantiveram ao

longo do tempo histórico em escala federal e foram sendo “incrementadas”<sup>61</sup> a partir do SAEB, que foi ampliando sua ação pelo território nacional, configurando-se como política indutora para implementação de programas e ações educacionais semelhantes pelos estados e municípios brasileiros. Observa-se que o SAEB permaneceu e permanece em toda a série histórica como instrumento de avaliação no MS e, em alguns momentos, quando da ausência de avaliação sistêmica estadual, o SAEB foi a única política pública de avaliação externa para a REE/MS na EB, e o ENEM, o único a avaliar o EM de forma sistêmica no estado (de 1998 até 2002), desde a implementação deste exame.

No entanto, os condicionantes históricos do SAEMS não se explicam pela ruptura de aplicação da avaliação sistêmica estadual, mas sim, pela apropriação e ampliação da cultura de avaliação pela União, estados e municípios. Visto que a avaliação sistêmica no estado de MS não foi suspensa por longo período, mas se manteve pelos diferentes governos, incorporando aspectos incrementais para a reformulação dessa política, o que refletiu em novas finalidades para o SAEMS, porém tendo como condicionante histórico a permanência de uma cultura de avaliação. O mesmo ocorreu com o SAEB, que também recebeu incrementalismos, ampliando sua força indutora para uma cultura de avaliação, mesmo com as mudanças de governos na esfera federal.

O Estado avaliador, advindo de uma agenda globalmente estruturada para a educação, no contexto de ampliação do paradigma neoliberal para as políticas sociais, estabelece um ambiente favorável à cultura de avaliação a partir da ideia de que avaliar reflete diretamente na melhoria dos resultados educacionais.

A emergência de diversas políticas de avaliação sistêmica nos estados e municípios está diretamente associada a essa tendência avaliativa da esfera nacional e internacional. Vale lembrar o processo de institucionalização da série histórica do SAEB, desde o ano de 1992, e a ampliação dessas políticas avaliativas como o ENEM, em 1998, a Prova Brasil, em 2005, a implementação do Ideb, em 2007, além do PISA, em escala mundial, o PAEMS e SAEMS, em escala estadual e o PROMOVER, na rede municipal de Campo Grande, como pode ser observado no quadro 11.

A despeito de não haver uma relação linear entre o global e o local, é nítida a profusão de sistemas e instrumentos avaliativos ao longo do tempo e nas diferentes escalas federativas.

---

<sup>61</sup> Rua (2012) utiliza o termo “incrementalismo”. O uso da expressão “incrementadas” é uma adaptação do termo utilizado pelo autor para melhor adequação ao sentido do texto.

Nessa conjuntura, o Estado age pedagogicamente (FREITAS, 2007) na indução de políticas de avaliações sistêmicas, para a regulação da educação nos estados e municípios. Observa-se, no tempo histórico do SAEB e do SAEMS, que novas operacionalizações e incrementalismos são desenvolvidos no processo de estabelecimento de uma cultura de avaliação, tanto em escala nacional, como estadual e municipal.

A esse respeito, de acordo com Draibe (2011), a análise da dimensão temporal de implementação de políticas se divide entre estratégias incrementais e estratégias de choque. As estratégias incrementais demandam um longo período, para que com o passar do tempo, sejam construídas as “alianças ou coalizões de apoio capazes de vencer as resistências”. Como visto, a primeira implementação do SAEMS, em 2003, tentou aplicar essa estratégia, momento em que houve a parceria entre o INEP, a SED/MS, a UEMS e o CAEd, todavia, não se fixou no tempo. Já a estratégia de choque, procura vencer as resistências dos beneficiários da política em implementação, a partir de um “[...] momento único do tempo, supõe que ingredientes, tais como a surpresa, e medidas, tais como o insulamento burocrático dos que tem poder decisório [...]” (DRAIBE, 2011, p. 28). Infere-se que a implementação de ações para a premiação de alunos e escolas a partir dos resultados de desempenho nas avaliações sistêmicas da REE/MS, quando da reformulação do SAEMS em 2007, representa uma estratégia de choque.

Como visto no quadro 05 do capítulo 2, a utilização de estratégias de choque, a partir de políticas de premiação de escolas, professores e alunos, também representam as características condicionantes históricas para a consolidação da cultura de avaliação, previstas, inclusive, no PNE 2014-2024. Para o estado de MS, a estratégia de premiação dos melhores resultados de desempenho nas avaliações sistêmicas da REE/MS, também é um marco histórico, visto que essa prática meritocrática foi um fator condicionante para a reformulação do SAEMS.

A sequência de ações desenvolvidas em escala federal, refletindo no sistema estadual de avaliação do MS, apresentada do quadro 11, representa o formato centralizador do Estado em ação. A avaliação sistêmica da educação, apesar das reformas do Estado que, ao mesmo tempo descentraliza, no sentido de transferir responsabilidades e funções para novos atores sociais, como o terceiro setor, permanece protagonista e centralizador, no que diz respeito à regulação e controle, por onde as operacionalizações avaliativas se constituem como indutoras para a formulação de políticas educacionais e para a manutenção de uma cultura de avaliação na sociedade.

Em síntese, na década de 1990, além da criação formal do SAEB, o MEC divulga o Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003). Esse plano, em grande medida, naquele momento ainda defendia a ampliação da oferta e melhoria da qualidade do EF, com os objetivos gerais de “[...] 2. universalizar, com equidade, as oportunidades de alcançar e manter níveis apropriados de aprendizagem e desenvolvimento; [...] 5. fortalecer os espaços institucionais de acordos, parcerias e compromisso [...]” (BRASIL, 1993, s/p.). Pode-se inferir que os objetivos deste plano nacional, refletiram nas ações de capacitação para o fortalecimento da descentralização e do gerenciamento escolar, via acordos e parcerias, e na implementação do PAEMS (1993-1997) e na primeira aplicação do SAEMS, em 2003.

No ano de 1998, com a implementação do ENEM, o PAEMS foi interrompido. A REE/MS permanece um período de cinco anos sem executar uma avaliação sistêmica própria em seu sistema estadual, até que, no ano de 2003, quando do sétimo ciclo do SAEB e apenas um ano após a criação e institucionalização do ENCCEJA, o SAEMS é criado. Vale lembrar que o EM é servido, prioritariamente, pela rede estadual e esta etapa da EB que é avaliada pelo ENEM e pelo PISA.

Entre os anos de 2007 e 2009, em escala federal, são decretados o Ideb, o Plano de Metas e o Plano de Ações Articuladas (PAR)<sup>62</sup>, ocorre a primeira aplicação da Provinha Brasil para os 2º anos do EF, o ENEM é regulamentado para certificar os estudantes do EM, são normatizadas a escolarização básica obrigatória dos 4 aos 17 anos e a universalização do EM gratuito e o ENCCEJA passa a certificar apenas o ensino fundamental. Nesse mesmo período, em escala estadual, é formulada a segunda versão do SAEMS concomitante com a normatização do programa para premiação por desempenho nas avaliações sistêmicas da REE/MS.

Do ano de 2010 ao ano de 2014, diversas políticas educacionais em escala federal são normatizadas e implementadas, com destaque para a alteração do SAEB, que passa a ser composto por três processos de avaliação: ANEB, ANRESC e ANA, ao PNE 2010-2020, as 3ª a 7ª edições da Provinha Brasil e as 12ª a 16ª edições do ENEM. Neste mesmo período, em escala estadual, uma nova normativa institui a premiação de alunos, em 2010. Em 2011, o SAEMS avalia o EF, o EM e a primeira fase EJA do EM. No ano de 2012, ocorre o quinto

---

<sup>62</sup> O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, programa estratégico do PDE, em regime de colaboração entre os entes federados, visa à melhoria dos indicadores educacionais. “[...] compartilha competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação básica. A partir da adesão ao Plano de Metas, os estados, os municípios e o Distrito Federal passaram à elaboração de seus respectivos Planos de Ações Articuladas [...]” (MEC, 2017a, s/p.).

ciclo do SAEMS, que avalia apenas o EM de forma amostral. A SED/MS operacionaliza premiações às escolas e alunos que participaram das edições de 2009 e 2011 do SAEMS.

No período supracitado, ocorre um processo extensivo de instrumentos de avaliação da educação, que delinearão formas de operacionalização das políticas educacionais em escala nacional, estadual e municipal. A força da indução de uma cultura de avaliação permanece como condicionante histórico e reflete na ampliação da regulação da educação via avaliação sistêmica.

Contudo, afere-se que a política de avaliação sistêmica no MS é marcada pelo movimento próprio das características da política estadual, mais do que no alinhamento com as ações e normativas nacionais, apesar do modelo indutor de políticas educacionais para os estados brasileiros a partir das operacionalizações do INEP/SAEB. Pois, mesmo quando não houve apoio direto do governo federal, a partir da parceria técnica do INEP em outros momentos, o SAEMS permaneceu na agenda política do contexto estadual. Registra-se que a cultura de avaliação presente no estado de MS - a despeito das influências globais e nacionais, mas que não é dependente apenas dessas influências - apresenta-se como condicionante histórico para o processo de formulação e de reformulação do SAEMS e estão atreladas às características políticas e técnicas dos agentes educacionais do estado de MS.

### **1.1 Condicionantes políticos e técnicos do SAEMS**

Com o intuito de se apreender os pressupostos que sustentam/sustentaram a formulação e reformulação para o processo de implementação do SAEMS, a análise dos condicionantes históricos, políticos e técnicos são imprescindíveis; além de responderem ao problema dessa pesquisa.

No subitem anterior (3.1), buscou-se realizar a apreciação dos condicionantes históricos desmembrados dos aspectos políticos e técnicos. Neste subitem (3.2) busca-se analisar as decisões e ações políticas e técnicas dos atores e instituições participantes do processo de formulação e reformulação do SAEMS.

Para tanto, buscando compreender os dados observados nos documentos e na literatura sobre os fatores que foram determinantes para o processo de institucionalização da avaliação sistêmica na REE do MS, optou-se por dividir esses fatores em aspectos políticos e aspectos

técnicos, sintetizados no quadro 12.

**QUADRO 12 - Condicionantes políticos e técnicos do SAEMS (de 1993 a 2014)**

<b>Aspectos políticos</b>	<b>Aspectos técnicos</b>
<p><b>1ª formulação via decreto – PAEMS</b></p> <p>Cultura de avaliação</p>	<p><b>Avaliação desenvolvida pela SED/MS</b></p> <p>Ações voltadas para as necessidades educacionais da REE/MS</p>
<p><b>1ª implementação do SAEMS – PT - Hélio de Lima</b></p> <p>Cultura de avaliação</p>	<p><b>Estratégia de parcerias com outras instituições públicas interessadas na execução do SAEMS – SED/MS, UEMS, CAEd e INEP</b></p>
<p><b>2ª implementação do SAEMS via decreto – PMDB - Maria Nilene Badeca da Costa</b></p> <p>Transferência da equipe de agentes da SEMED para a SED/MS</p> <p><b>Ausência de atuação dos responsáveis pelo ordenamento jurídico do SAEMS</b></p> <p>Fim das parcerias Avaliação menos democrática</p> <p><b>Ausência de participação do CEE/MS</b></p> <p>Contratação do CAEd</p> <p><b>Assembleia Legislativa – aprova recursos financeiros para transferências ao CAEd</b></p> <p>Estratégia de choque Assembleia Legislativa – aprova lei e recursos financeiros para premiação Visibilidade do SAEMS por ser uma política inovadora Relação custo-benefício - eficiência da política</p> <p><b>Parceria público-privada – PROEMI/JF</b></p>	<p><b>Avaliação desenvolvida pelo CAEd</b></p> <p>Continuidade de ações - Cultura de avaliação</p> <p><b>Desorientação quanto ao objetivo do SAEMS entre a SED/MS e o CEE/MS</b> <b>Ausências de informações e planejamentos sobre o SAEMS nos PEEs/MS</b></p> <p>Redução da autonomia da SED/MS</p> <p><b>Mecanismo de gestão do sistema fica limitado</b> <b>Distanciamento entre avaliador e avaliado</b></p> <p>Ausência de pessoal técnico capacitado na SED/MS Capacidade técnica e logística do CAEd Falha na divulgação dos resultados - restrição de informações</p> <p><b>Dependência de aprovação de recursos da AL/MS</b></p> <p>Controle em busca de resultados para o SAEMS</p> <p><b>Desenho da avaliação</b> <b>Grupo controle tendencioso</b></p>

**Fonte:** Elaborado pelo autor (2017).

A partir do quadro 12, é possível inferir que os condicionantes políticos implicam em

diversos aspectos técnicos, em grande medida eivados da lógica meritocrática e neoliberal no processo de institucionalização do SAEMS.

A interrupção do PAEMS teve como condicionante político a troca dos dirigentes no governo estadual (PMDB para PT) e renovação nos quadros dirigentes da SED/MS, devido à tentativa de se construir um novo paradigma para educação no estado a partir da Constituinte Escolar do MS que, como visto no capítulo 2, não se manteve com a troca de secretário de educação. Contudo, o movimento de mudanças e os embates políticos travados naquele período, foram condicionantes para a descontinuidade do PAEMS e para a implementação do SAEMS, com a substituição da figura de Pedro Kemp para a de Hélio de Lima na gerência da SED/MS.

Compreende-se que as políticas possuem um processo cíclico: organização da agenda, formulação, implementação, avaliação e término. Entretanto, frequentemente, as etapas do ciclo de política podem ser sobrepostas, invertidas e não sequencial. “[...] Além disso, políticas estão sempre sendo formuladas e reformuladas; uma política nunca é um único, claro e não contraditório conjunto de objetivos, sendo mais comumente uma mescla de metas, objetivos e comportamentos conflitantes [...]” (PALUMBO, 1998, p. 51). Pular etapas no processo de elaboração de uma política é algo comum, no entanto, com relação ao SAEMS, a falta de normatização pode ter influenciado na descontinuidade da primeira implementação do sistema, ficando apenas como um projeto-piloto.

Outro ponto importante é que a implementação do SAEMS sempre esteve submetida a um condicionante técnico negativo: ausência de pessoal especializado, nos quadros internos da SED/MS, capazes de desenvolver o processo avaliativo no sistema estadual.

Tecnicamente o SAEMS caminhava para um processo mais democrático, participativo, a partir de alianças ou coalizões de apoio com a UEMS e o INEP. Porém, mesmo com o apoio inicial do INEP, que cedeu 25% dos itens, houve a necessidade de parceria com o CAEd para o desenvolvimento da avaliação e para o tratamento dos dados.

A contratação do CAEd consiste numa opção política condicionante para a formulação e reformulação do SAEMS, que reflete em implicações técnicas que também condicionam este sistema. É uma opção política terceirizar o desenvolvimento do SAEMS, ao invés de fortalecer as parcerias com instituições educacionais do estado, como as universidades e escolas e propiciar a capacitação técnica dos agentes da SED/MS. Vale lembrar que avaliação municipal de Campo Grande sempre foi desenvolvida pelo CAEd, portanto, quando da

transferência da equipe de agentes da SEMED para a SED, no governo de André Puccinelli, transfere-se também o *modus operandi* daquela secretaria e a entrega total do SAEMS ao CAEd.

O condicionante político supracitado, de contratação do CAEd, acarreta numa sequência de implicações e aspectos técnicos que também determinam diversas ações da SED/MS com relação ao SAEMS, a saber:

- a) Ausência de pessoal técnico capacitado na SED/MS - o fato de não possuir uma equipe técnica qualificada na secretaria de educação, obrigando a mesma a contratar uma empresa terceirizada especializada no assunto, visto que construir uma avaliação e analisar seus resultados a partir da TRI (Teoria da Resposta ao Item) exige uma capacidade técnica que poucas instituições possuem, condicionam a ação da SED/MS para a contratação técnica externa. E o CAEd é referência nacional no desenvolvimento de sistemas estaduais e municipais de avaliação educacional;
- b) Continuidade de ações, o *habitus* e o *modus operandi* dos gestores e técnicos da SED/MS – a cultura de avaliação favorece a crença de que a avaliação poderá proporcionar a melhoria dos resultados educacionais;
- c) Distanciamento entre avaliador e avaliado – a contratação de uma empresa externa para desenvolver o SAEMS, tem implicado na ampliação do distanciamento entre o avaliador e o avaliado, inclusive observado pela falta de materiais presentes na página institucional do CAEd ou da SED/MS que pudesse garantir um melhor uso das informações pela sociedade de forma geral. Os dados ficam restritos aos gestores das escolas e do sistema, além de serem disponibilizados de forma limitada a esses agentes;
- d) Redução da autonomia da SED/MS – esta secretaria, que apesar da legislação determinar que seja a executora do SEE e do sistema de avaliação, não é quem elabora o SAEMS. Este aspecto reflete nas decisões que a instituição toma com relação ao desenvolvimento do sistema, por onde mantem-se dependente do CAEd. As ações da SED/MS se limitam a garantir o funcionamento mecânico e gerencialista do sistema de avaliação estadual;
- e) Desorientação quanto ao objetivo do SAEMS – a ausência de atuação dos responsáveis pelo ordenamento jurídico do SAEMS, como a SED/MS e o CEE/MS,

implica na carência de orientação e planejamento do sistema quanto ao seu objetivo, usos dos resultados das avaliações, e proposições de políticas para a correção do próprio sistema e melhoria dos índices educacionais na REE/MS.

A ausência de atuação dos responsáveis pelo ordenamento jurídico do SAEMS, além das implicações técnicas supracitadas, é uma característica política condicionante para o processo de formulação e de reformulação da avaliação sistêmica estadual. Haja vista que tanto o PAEMS quanto o SAEMS foram normatizados via decretos, que refletem em determinações diretas do governador sem a participação da sociedade, representada pelo legislativo estadual, da comunidade educacional e dos atores responsáveis. Afere-se que este condicionante pode ser explicativo quanto às rupturas e às diferentes finalidades pelas quais o sistema se configurou ao longo de sua institucionalização.

Registra-se que a segunda versão do SAEMS, quando o sistema foi normatizado na REE/MS pelo governo de André Puccinelli, demonstra ter sido um ato político determinante. Portanto, mesmo que se certos encaminhamentos estivessem fixados, desde a primeira versão do SAEMS, na SED/MS, passariam a ser dirigidos por novos agentes, conseqüentemente, sob diferentes interesses e aspirações de atores que não participaram dos processos anteriores.

As políticas e os programas também têm, em contrapartida, carne e osso, melhor, têm corpo e alma. São decididas e elaboradas por pessoas, são dirigidas às pessoas ou ao seu habitat, são gerenciadas e implementadas por pessoas e, quando isso ocorre, são avaliadas também por pessoas. Ora, as pessoas ou grupos de pessoas que animam as políticas, fazem-no segundo seus valores, seus interesses, suas opções, suas perspectivas, que não são consensuais, nem muito menos unânimes, como sabemos. Ao contrário, o campo onde florescem as políticas e programas pode ser pensado como um campo de força, de embates, de conflitos, que se sucedem e se “resolvem” ao longo do tempo (DRAIBE, 2011, p. 26).

Observa-se que a despeito das contradições, das mudanças de finalidades e dos condicionantes técnicos limitantes, o SAEMS manteve seu período mais estável na gestão de Maria Nilene Badeca da Costa à frente da SED/MS, do ano de 2007 a 2014. Foi nessa gestão que o sistema de avaliação ganhou corpo, quando da sua normatização, mesmo que via decreto, haja vista que o ordenamento jurídico confere materialidade à política; e alma, ao receber incrementalismos a partir do viés mais competitivo, que é característico do governo do PMDB.

Os vieses gerencialista e meritocrático para o controle do SAEMS foram

condicionantes históricos, técnicos e políticos intrínsecos uns aos outros, visto que a cultura de avaliação é aspecto histórico determinante na sociedade, que busca a eficiência da política educacional a partir da melhoria dos resultados nas avaliações. Vale lembrar que o programa de premiação foi instituído por meio de lei, portanto houve, ao menos, um debate e certa participação da sociedade na AL/MS para aprovação dessa política, que explicita a crença na avaliação externa competitiva como mecanismo de melhoria da qualidade educacional. Possivelmente, pela necessidade de indução da melhoria dos resultados do Ideb na REE/MS, a nova formulação do SAEMS já nasce incrementada a partir da lógica de incentivo e premiação.

Nesse sentido, pode-se inferir que a estratégia de choque, com a implementação de políticas de premiação a partir dos resultados do SAEMS, condicionou o processo de reformulação dessa avaliação sistêmica no MS. Essas políticas que valorizam a meritocracia, além de justificarem a desresponsabilização do Estado quanto à qualidade do ensino, com o passar do tempo, podem aumentar a resistência das escolas ao SAEMS, pois como só se premiam os melhores colocados, cria-se um clima de injustiça entre os demais alunos que não foram premiados, ainda que também tenham apresentado um bom desempenho na avaliação. Este pode ser um dos indicativos do desinteresse das redes municipais em participar do SAEMS, observado por Ovando (2011).

Contudo as políticas de premiação e incentivos foram condicionantes políticos para a implementação do SAEMS, considerando a aprovação da lei e dos recursos para viabilizarem a implementação do programa de premiação pela AL/MS. A grande divulgação na mídia que essas premiações favoreceram, aponta para a importância propiciada a essa política, como se pode observar no quadro 13.

Apesar de não ser o intuito desta investigação analisar os usos dos resultados do SAEMS, é perceptível a utilização desse sistema para favorecer ampla visibilidade à política educacional, no segundo mandato do governo de André Puccinelli (2011-2014). Registra-se que o texto completo das reportagens do quadro 13, não citam os resultados do SAEMS, nem discorrem sobre os objetivos desse sistema. A maioria dessas reportagens nem sequer mencionam o SAEMS, apenas enaltecem a figura do aluno premiado e o suposto potencial que o prêmio tem em melhorar a qualidade da educação, via meritocracia. Este aspecto ideológico é um condicionante político-partidário que marcou o processo de institucionalização do SAEMS no governo do PMDB à frente da SED/MS.

**QUADRO 13 – Amostragem da ampla divulgação do Programa Escola para o Sucesso na mídia de alguns municípios de MS (de 2012 a 2014)**

<b>Título da matéria/reportagem/imagem</b>	<b>Municípios</b>	<b>Data</b>
Governo entrega premiação aos melhores alunos da Rede Estadual de Ensino	Chapadão do Sul	12/05/2012
Entrega de prêmios para os melhores alunos da rede Estadual	Três Lagoas	2012
Governador garante prêmios para 2015 e reforça compromisso com a qualidade do ensino	Campo Grande	21/03/2014
Governador inicia a entrega dos prêmios aos melhores alunos no interior do Estado	Ponta Porã	24/05/2013
Governador premia melhores alunos da Rede Estadual de Ensino de Terenos	Terenos	08/05/2012
Governo entregará 12 mil tablets e bicicletas aos melhores alunos	Campo Grande	18/03/2014
Em Amambai, governador de MS entrega prêmios Programa Escola para o Sucesso a 621 alunos	Amambai	18/05/2013
Governador premia melhores alunos e entrega obras em Coxim	Coxim	29/05/2012
Estado premia melhores alunos de Dourados e região com tablet, notebook e bike	Dourados	28/05/2013
Premiação aos melhores alunos estimula o aprendizado, diz Felipe Orro	Jardim	2012
Foroni e André entregam prêmios a melhores alunos	Rio Brillhante	19/03/2014
Governador entrega prêmios e obras em Corumbá e Anastácio na segunda-feira	Corumbá e Anastácio	08/06/2013
Governador lança obras de saneamento e premia alunos	Naviraí	14/04/2014

**Fonte:** Elaborado pelo autor (2017). Dados extraídos do seguintes *sites*: [www.camarachapadaodosul.ms.gov.br](http://www.camarachapadaodosul.ms.gov.br), [www.treslagoas.ms.gov.br](http://www.treslagoas.ms.gov.br), [www.acritica.net](http://www.acritica.net), [www.oliberdade.com.br](http://www.oliberdade.com.br), [www.edicaoms.com.br](http://www.edicaoms.com.br), [www.campograndenews.com.br](http://www.campograndenews.com.br), [www.amambainoticias.com.br](http://www.amambainoticias.com.br), [www.aralmoreiranews.com.br](http://www.aralmoreiranews.com.br), [www.jornalpreliminar.com.br](http://www.jornalpreliminar.com.br), [www.progresso.com.br](http://www.progresso.com.br), [www.correiodecorumba.com.br](http://www.correiodecorumba.com.br), [www.msnoticias.com.br](http://www.msnoticias.com.br), [www.douradosagora.com.br](http://www.douradosagora.com.br). Acesso realizado em 20/12/2017.

A exposição que os resultados da avaliação sistêmica alcançaram na mídia, representa a importância política do SAEMS para o contexto de MS. No entanto, no padrão que o sistema foi utilizado, das edições do SAEMS de 2011 a 2014, é possível apresentar questionamentos sobre o papel político declarado dessa avaliação. Além disso, “[...] o cumprimento do papel político desejável à avaliação não se concretiza sem que o processo avaliativo tenha qualidade técnica” (RAPHAEL, 1994, p. 33). Portanto os condicionantes técnicos e políticos estão intrinsecamente vinculados.

A operacionalização técnica do processo de formulação e reformulação da política de avaliação sistêmica do estado de MS apresenta/apresentou lacunas que foram condicionantes negativos, a saber:

- 1 – Ausência de normatização da primeira implementação do SAEMS;

- 2 – Lacunas de orientação quanto aos objetivos do SAEMS pelo CEE/MS – que nem sequer menciona esse sistema em seus documentos;
- 3 – Carência de informações e planejamento sobre o SAEMS nos PEEs/MS;
- 4 – Dificuldade de acesso à informação – não se encontram dados efetivos e conferíveis sobre as ações desenvolvidas a partir do SAEMS, nem no portal eletrônico da SED/MS, nem no portal do CAEd;
- 5 – Não permanência de ações técnicas/metodológicas na aplicação do SAEMS – desorientação e carência de continuidade de ações facilitadoras, como a estratégia de parcerias com outras instituições públicas interessadas na execução do SAEMS;
- 6 – Redução da autonomia da SED/MS – papel coadjuvante dessa secretaria, pela qual a gestão do sistema é limitada e dependente da execução do CAEd e da aprovação de recursos via AL/MS para viabilizar o SAEMS;
- 7 – Ações para premiação de escolas e alunos – operacionalizações voltadas para os resultados e não para o processo, valorização da meritocracia, desresponsabilização do Estado e uso do sistema para fins restritos.

Possivelmente, a falta de maturidade técnica subsidiando a implementação das políticas de avaliação sistêmica da EB no MS, implica que o SAEMS permaneça numa esfera gerencialista, sem atingir a grande sociedade. Porém, em termos políticos, o SAEMS reúne importância significativa, a partir do programa de premiação, como já visto, e também porque houve investimentos expressivos e crescentes, como se pode observar na tabela 09.

Cumprir destacar o custo elevado que as avaliações sistêmicas acarretam aos cofres públicos dos estados e municípios, com o SAEMS não é diferente. Como se pode analisar na tabela 09, em 2016 o custo do SAEMS aumentou nove vezes em relação à última aplicação dessa avaliação em 2014. Até a finalização desta investigação<sup>63</sup> não foi divulgada a edição da revista do SAEMS referente ao ano de 2016. Em resposta recebida através do Portal da Transparência<sup>64</sup> do Governo de MS, soube-se que no ano de 2015 não houve avaliação, entretanto, no ano de 2016, realizou-se a avaliação “[...] censitária dos estudantes dos 4ºs e 8ºs anos do ensino fundamental e 1ºs anos do ensino médio em 354 escolas da Rede Estadual, distribuídas nos 79 municípios, para identificar os níveis de proficiência em Língua

---

<sup>63</sup> Finalizada em 03/03/2017

<sup>64</sup> Serviço de Informação ao Cidadão/Governo do Estado de Mato Grosso do Sul Transparente/AGE - Auditoria Geral do Estado. Disponível em: <http://www.esic.ms.gov.br/index.php>. Acesso realizado em: 17/02/2017.

Portuguesa com Produção de Texto e Matemática” (MATO GROSSO DO SUL, 2017, s/p.).

**TABELA 09 - Custo para o desenvolvimento do SAEMS por ano e modelo de implementação (de 2003 a 2016)**

Custo do SAEMS por ano		
ANO	CUSTO	MODELO DE AVALIAÇÃO
2003	---	Censitária
2004	---	
2005	---	Amostral
2006	---	
2007	---	Censitária
2008	R\$ 415.505,00	Amostral
2009	R\$ 1.036.498,76	Censitária
2010	---	
2011	R\$ 1.812.112,75	Censitária
2012	R\$ 882.663,31	Amostral
2013	R\$ 1.164.146,86	Amostral
2014	R\$ 384.447,36	Amostral
2015	---	
2016	R\$ 3.728.338,94	Censitária

**Fonte:** Elaborado pelo autor. Dados extraídos de Mato Grosso do Sul (2017).

Considerando que a forma de utilização dos recursos orçamentários refletirá nas ações a serem desempenhadas e priorizadas, a alocação desses recursos pela SED/MS para pagamento da empresa terceirizada, causa uma dependência dessa secretaria à AL/MS para a viabilização do SAEMS. Pode-se inferir que este seja o motivo das oscilações dos montantes financeiros transferidos ao CAEd que, inclusive, podem refletir no modelo de avaliação definida para cada período de aplicação do SAEMS, visto que as avaliações de modelo amostral são menos custosas do que as censitárias, conforme pode-se analisar a partir dos dados apresentados na tabela 09.

As mudanças no desenho de aplicação do SAEMS, que hora é censitário, outrora amostral, bimestral ou anual, também são condicionantes técnicos significativos para o processo de reformulação dessa política. Analisa-se que a mudança no desenho da avaliação de censitária para amostral não foi motivada pela busca de eficiência e economia de gastos na aplicação do SAEMS, haja vista as oscilações e a alta de valores de um ano para o outro para a execução do sistema, como se pode observar na tabela 09.

Pode-se indicar que a SED/MS passou a utilizar como grupo controle as escolas escolhidas pelo PROEMI/JF para operacionalizar o SAEMS no EM, a partir do ano de 2012. Afere-se que as amostras de grupo controle, nesta sistemática, compõem-se em amostras tendenciosas. Essa mudança técnica não retratou de forma isenta a busca por resultados e visibilidade para o SAEMS no período de 2012 a 2014.

Todavia, como já visto, há uma desorientação por parte da secretaria quanto aos objetivos do SAEMS e, possivelmente, há pouco envolvimento dos técnicos da SED/MS quanto à implementação do sistema de avaliação, já que este fica a cargo do CAEd. Analisa-se que a SED/MS assume um papel secundário na implementação do SAEMS. Suas ações são representadas, maiormente, pelo auxílio à logística de aplicação das provas nas escolas da REE/MS, pois, a construção da avaliação, análise dos resultados e treinamento para divulgação ficam sob o direcionamento e execução do CAEd, como se pode aferir nas etapas do plano de ação desenvolvido pela Superintendência de Planejamento e Apoio Institucional (SUPAI), subsecretaria da SED/MS, a saber:

1ª Etapa - consulta ao gabinete sobre a possibilidade de realização do SAEMS; 2ª Etapa - análise dos anos a serem avaliados junto à Superintendência de Políticas de Educação de Educação (SEPED); 3ª Etapa - elaboração e análise do Termo de Referência/Proposta Pedagógica, que propõe as atribuições da SED para com a empresa especializada em avaliação educacional, e empresa especializada para com a SED, além de estudos, análises e relatórios sobre o SAEMS; 4ª Etapa - encaminhamento do Termo de Referência/Proposta Pedagógica às empresas especializadas em avaliações educacionais; 5ª Etapa - análise das Propostas Técnicas encaminhadas pelas empresas especializadas; 6ª Etapa - definição pela melhor proposta encaminhada; 7ª Etapa - Encaminhamento da Proposta Técnica adotada ao setor financeiro da SED para definição da forma de contratação e pagamento; 8ª Etapa - Desenho da Avaliação: realização de estudos para apresentação e ajustes das matrizes nas áreas de Língua Portuguesa, Produção de Texto e Matemática, e preparação do banco de dados por municípios, escolas, estudantes, professores, turmas e turnos; 9ª Etapa - conferência e validação dos Instrumentos da Avaliação; 10ª Etapa - definição dos critérios de correção das produções de texto; 11ª Etapa - acompanhamento das aplicações dos testes e dos documentos avaliativos; 12ª Etapa - treinamento da equipe interna da SED quanto à utilização dos resultados; 13ª Etapa - oficina de divulgação dos resultados do SAEMS às escolas pela SED; 14ª Etapa - entrega de Kit contendo 4 revistas (do Gestor, Pedagógicas de Língua Portuguesa, Produção de texto e Matemática) por escola (MATO GROSSO DO SUL, 2017, s/p.).

Contudo, o documento denominado “Termo de Referência/Proposta Pedagógica” do SAEMS, que é encaminhado às empresas especializadas em avaliações educacionais que,

segundo a própria SUPAI, é construído por esta secretaria, nem mesmo é de conhecimento dos técnicos da mesma.

Registra-se que os técnicos da SUPAI negaram a existência deste documento, via Portal da Transparência, afirmando que a proposta pedagógica do SAEMS é disponibilizada diretamente no *site* do CAEd (MATO GROSSO DO SUL, 2017). No entanto, no *site* do CAEd se encontram apenas algumas edições das revistas do SAEMS que são disponibilizadas para as escolas.

É possível aferir que o SAEMS possui lacunas técnicas e tendenciamento político a serem considerados. O condicionante técnico e político que poderia qualificar esta avaliação seria a participação de demais instituições de ensino do MS, como as universidades, e, principalmente, as escolas, na elaboração e no desenvolvimento dessa política. Segundo Raphael (1995) a qualidade política do processo avaliativo depende do grau de participação dos envolvidos. Não há como haver qualidade política para essa avaliação sem a participação no desenvolvimento e elaboração da mesma pelos seus beneficiários. Participação como desenvolvedores dessa política e não apenas como receptáculos do SAEMS, para que a proposição de políticas educacionais seja propiciada a partir do diagnóstico e dos resultados desse sistema de avaliação, visto que não há qualidade política sem qualidade técnica (RAPHAEL, 1995).

Partindo dos pressupostos acima, pode-se considerar que o SAEMS não tem contribuído para a emancipação da educação estadual, muito pelo contrário. As estratégias de choque, a partir das políticas de premiação, em consequência do apelo social que expressam, fortalece a ideia de que se está melhorando a educação e desresponsabiliza o Estado. Registra-se que esse programa de premiações às escolas e alunos foi uma política de governo, particularista e não contemplada no planejamento do PEE/MS, nem nas orientações do CEE/MS e tem servido mais à produção de visibilidade dos resultados da avaliação do que para a regulação do SEE/MS.

A ideia de que o simples fato de haver uma avaliação sistêmica propicie a construção de políticas com vistas à qualificação e resolução dos problemas educacionais das redes de ensino, não se aplica a nenhuma avaliação sistêmica, muito menos ao SAEMS, que como visto no capítulo 2, não tem contribuído com a variação positiva do Ideb na REE/MS. E como já visto, esta é uma característica determinante da cultura de avaliação e um condicionante histórico, com consequências políticas e técnicas, do processo de institucionalização da avaliação sistêmica no estado de MS.

Inferir-se que o SAEMS não realiza a auto regulação e, a regulação propiciada por esse sistema de avaliação, se restringe a uma gestão gerencial da educação pela SED/MS e pouco propositiva para transformações das políticas na REE/MS.

Na busca por analisar quais foram os fatores condicionantes históricos, políticos e técnicos para o processo de formulação e reformulação do SAEMS, este trabalho possibilitou a realização da avaliação de políticas desse sistema de avaliação estadual. Tendo em vista os aspectos históricos, técnicos e políticos sob análise, afere-se os mesmos condicionaram/condicionam, positiva ou negativamente, a formulação e reformulação do SAEMS, visto que, em diferentes momentos, cada condicionante foi determinante para os incrementalismos, continuidades, descontinuidades, lacunas e até rupturas dessa política de avaliação sistêmica da rede educacional do estado de MS.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Visando contribuir com as reflexões sobre as políticas de avaliações sistêmicas da educação básica, materializados, neste estudo, no processo de institucionalização do sistema de avaliação do estado de MS, esta investigação teve como objetivo geral analisar o SAEMS, com vista a apreender os fatores condicionantes do processo de sua formulação e reformulação. Para tanto, se delineou como objetivos específicos:

- Analisar o contexto das políticas de avaliações sistêmicas nacionais e do Mato Grosso do Sul.
- Compreender a dimensão temporal da construção do SAEMS e o processo de formulação e reformulação a partir dos marcos históricos e normativos estaduais.
- Identificar instâncias e atores que contribuíram para a formulação e reformulação do SAEMS para a análise dos fatores condicionantes históricos, políticos e técnicos desse sistema.

Os objetivos levantados serviram de apoio para a investigação do problema norteador da pesquisa: Quais foram os fatores condicionantes para o processo de formulação e reformulação do SAEMS?

A pesquisa foi construída de forma que, no primeiro capítulo, procurou-se analisar as medidas de avaliação da educação elaboradas enquanto política nacional. Também se abordou a respeito das articulações do setor privado com as questões da educação que influenciam, não só a agenda das políticas, como também, a execução de programas e ações educacionais públicos. Foi realizado um levantamento histórico das características da avaliação sistêmica na política da educação básica no Brasil, de forma a evidenciar que o modelo de sistemas

avaliativos estaduais não é uma proposta inédita e, portanto, passível de influência da agenda educacional nacional, que se concretizou em medidas implementadas pelo órgão central, no âmbito federal, e foi se constituindo como modelo para o conjunto dos sistemas estaduais, ao tempo em que se consolidam as iniciativas de política nacional. As políticas que embasaram/embasam o processo de normatização da avaliação sistêmica no Brasil, são operacionalizadas pelo SAEB. As avaliações sistêmicas são práticas consolidadas da gestão gerencial da educação básica no país, induzidas por uma agenda educacional global e fundamentadas na modernização do Estado neoliberal.

Com o intuito de finalizar o primeiro capítulo, discutiu-se os resultados das avaliações sistêmicas no Estado de Mato Grosso do Sul a partir das últimas edições das avaliações nacionais (2007 a 2015), para aferir a qualidade da educação do MS, referenciada pelos resultados do Ideb. Na sequência, apresentou-se o Sistema de Avaliação da Educação da Rede Pública de Mato Grosso do Sul sob a ótica de diferentes pesquisadores que, de alguma maneira, trataram sobre esse sistema em suas pesquisas.

No segundo capítulo, buscou-se analisar as políticas institucionalizadas que embasaram o processo de formulação e reformulação do SAEMS, tendo em vista os fatores condicionantes históricos, políticos e técnicos, locais e nacionais, que influenciaram a agenda educacional do estado. Registrou-se a dimensão temporal da implementação do SAEMS, analisando as ações, programas e estratégias declaradas nos documentos e nas legislações, que materializaram a formulação, reformulação e implementação das políticas públicas de avaliação educacional de MS.

No terceiro capítulo, analisaram-se os fatores condicionantes, forças e grupos de interesses, e as ações dos gestores, decisões políticas e técnicas, no processo de formulação e reformulação do SAEMS. Evidenciou-se os debates e conflitos produzidos pelos agentes implementadores (técnicos e agentes formuladores e reformuladores), a partir das inferências realizadas nas apreciações documentais e bibliográficas, para o diagnóstico das instâncias e atores que contribuíram para a formulação e reformulação do SAEMS e para a análise dos fatores condicionantes históricos, políticos e técnicos desse sistema.

Inferiu-se, a partir das reflexões elaboradas nesta investigação, que o processo de formulação e reformulação do SAEMS, como política de avaliação sistêmica da EB no estado de MS, está cumprindo o direcionamento nacional proposto pelo MEC/INEP: os estados devem construir seus sistemas próprios de avaliação educacional para melhoria da qualidade da educação, com vistas a atingir os índices de qualidade aferidos pelo Ideb.

Os dados, os documentos e as ações analisadas indicaram que o processo de formulação e reformulação do SAEMS teve importância mais política do que técnica. Mesmo com a implementação desse sistema de avaliação, a variação positiva do Ideb no estado de MS não é favorável e não reflete em melhores resultados pelo fato de haver um sistema de avaliação estadual (SAEMS) para além do sistema nacional (SAEB).

Observa-se que, ao longo dos anos, as políticas de avaliação sistêmica na EB do MS, propostas para resolver o problema da qualidade educacional, estão servindo em maior medida para objetivos políticos do que técnicos, demonstrando que há uma preocupação dos órgãos competentes por cumprir normativas nacionais e estaduais, mais do que realizarem uma política necessária à qualificação da educação no estado. Como visto, o próprio PEE/MS-2014/2024 não destaca a avaliação estadual como o faz com as avaliações nacionais, apesar de colocar como estratégia, para atingir a Meta 7 do PNE, a utilização dos resultados das avaliações nacionais e estaduais pelos sistemas de ensino e pelas escolas para a melhoria de seus processos e práticas pedagógicas. No entanto, o que se aferiu até então, foram as estratégias de choque a partir de políticas de premiação na REE/MS e a ampliação da visibilidade produzida a partir dos resultados das avaliações.

Como o processo de elaboração de uma política – desde a formulação da agenda, passando pela formulação, reformulação, implementação, avaliação e possível término ou reformulação da política – envolve diferentes atores e um movimento de ações e comportamentos de agentes técnicos e políticos, atores públicos e privados, condicionados a um contexto ideológico e histórico, carregado de disputas e contradições, cumpre destacar que as reflexões e inferências registradas nesta investigação não possuem a intenção de apresentar conclusões definidas e acabadas.

A contribuição desse trabalho está especialmente em problematizar o processo de formulação e reformulação do SAEMS, buscando apresentar os fatores condicionantes históricos, técnicos e políticos, positivos e/ou negativos, desse sistema de avaliação estadual, como visto.

Não obstante, algumas questões necessitam maiores aferições e aprofundamentos, que não foram possíveis elucidar nesta investigação, as quais se indicam para pesquisas vindouras. Questões como:

1. Quais são os condicionantes que tem impedido de o CEE/MS desenvolver ações e proposições com relação ao ordenamento jurídico do SAEMS?

2. Quais as influências da não adoção das redes municipais ao SAEMS?
3. A SED/MS, a partir do SAEMS tem desenvolvido propostas de mudanças nas ações pedagógicas das escolas, como prevê o PEE/MS-2014/2024?
4. Considerando a constatação da relação entre o MEC e o IU, no processo de desenvolvimento do SAEMS, qual o papel das relações público-privado no contexto do estado de MS?
5. Quais os fatores explicativos para as assimetrias entre os resultados das avaliações sistêmicas e as avaliações nacionais?
6. Quais os condicionantes da não proposição ou institucionalização de políticas educacionais específicas, com vistas à qualificação do ensino na REE/MS, tendo em vista o SAEMS?

Contudo, este trabalho dissertativo propôs-se a produzir reflexões sobre os condicionantes históricos, políticos e técnicos para o processo de formulação e reformulação do SAEMS, buscando contribuir com debate científico sobre o tema.

O problema levantado pode ser respondido da seguinte forma: os condicionantes para o processo da formulação e da reformulação do SAEMS foram históricos, políticos e técnicos, tanto positivos, quanto negativos.

Os condicionantes históricos referem-se à influência do cenário nacional, em que houve a presença da avaliação sistêmica, externa e em larga escala como instrumento central para a melhoria da qualidade de ensino. Assim como o contexto neoliberal e neotecnista que influenciou a adoção de medidas no Brasil, que foram identificadas como caracterizadoras do Estado Avaliador. Observou-se também que, à medida que houve alterações nos instrumentos de avaliação nacionais, o SAEMS passava por alterações, embora esses fatores também tenham recebido fortes influências dos fatores técnicos e políticos característicos do processo de institucionalização dessa política no estado de MS.

A avaliação sistêmica do estado de MS passou por diversas alterações ao longo do seu processo de institucionalização, desde 1993 a 2014. Essas modificações foram marcadas por condicionantes históricos, políticos e técnicos. O condicionante histórico da forte presença de uma cultura de avaliação arraigada no Estado permanece o mesmo na sociedade do MS, a despeito das mudanças político-partidárias do governo no estado e das diferentes finalidades implicadas ao SAEMS no tempo histórico. Porém, o condicionante histórico da avaliação

sistêmica no MS recebeu pequenas modificações por incrementalismos com vistas a dar visibilidade à política e revelar a eficiência dos governos em produzir bons resultados educacionais a partir do processo de institucionalização do SAEMS.

Os condicionantes políticos referem-se às decisões políticas dos atores e instituições participantes do processo de institucionalização do sistema de avaliação do estado de MS, que contribuíram, positiva ou negativamente, para o processo de formulação e reformulação dessa política de avaliação sistêmica. Decisões, maiormente, relacionadas ao ordenamento jurídico (ou a ausência deste) e ações dos gestores que estabeleceram materialidade ao SAEMS.

Observou-se que houve mudanças significativas na política de avaliação sistêmica do MS, que condicionaram a institucionalização desse sistema, como: a formulação e reformulação via decretos – tanto para o PAEMS quanto para o SAEMS; os embates para a primeira implementação do SAEMS no governo do PT; a transferência da equipe de agentes da SEMED para a SED/MS no governo do PMDB, por onde ocorrem o fim da parceria com a UEMS, a contratação do CAEd – viabilizada pelos recursos financeiros aprovados pela AL/MS, a ausência de autonomia da SED/MS que tem papel coadjuvante e fica dependente do CAEd, as estratégias de choque a partir de políticas de premiação de escolas e alunos aprovada por lei na AL/MS, as parcerias público-privadas por meio do PROEMI/JF e a visibilidade da avaliação na mídia do estado de MS.

Os condicionantes técnicos do SAEMS, inerentes aos condicionantes políticos e históricos, referem-se ao desenvolvimento e execução de ações propriamente ditas, mas também à ausência dessas ações, que produzem concretudes, positivas ou negativas, ao sistema de avaliação estadual.

Constata-se que o condicionante técnico mais significativo do processo de institucionalização da avaliação sistêmica da REE/MS refere-se à ausência de agentes técnicos capacitados na SED/MS, desde a primeira formulação do SAEMS, para desenvolver e executar o sistema de avaliação. Este condicionante implica, ou foi implicado, por outros aspectos técnicos, como: a reconhecida capacidade técnica e logística do CAEd, a finalização da estratégia de parceria com a UEMS e o INEP; a descontinuidade de ações devido à transferência da equipe de agentes da SEMED para a SED/MS – novo *modus operandi*; o desenvolvimento e execução integral do SAEMS pelo CAEd, que reduz a autonomia da SED/MS, que fica dependente de aprovação de recursos via AL/MS para pagamento da empresa externa, passando a desempenhar um papel gerencialista e tecnicista do sistema; a falha na divulgação dos resultados - o CAED detém as informações, refletindo na ruptura

entre avaliado e avaliador; os desenhos das avaliações e as ações tendenciosas - grupo controle em busca de resultados para o SAEMS, entre outros.

Observou-se que uma das possíveis causas da descontinuidade e das mudanças de finalidades do SAEMS ocorre, principalmente, devido às renovações nos quadros dirigentes da SED/MS e da gestão do governo estadual do MS, também devido à desarticulação entre a SED/MS e o CEE/MS e à ausência de planejamento específico sobre o SAEMS nos PEEs/MS, o que corrobora com a desorientação quanto aos objetivos dessa política e com a ruptura de ações positivas que a mesma procurou desenvolver. Estas características técnicas também são fatores condicionantes para o processo de formulação e reformulação do SAEMS.

Embora os condicionantes históricos, políticos e técnicos estejam, intrinsecamente, ligados uns aos outros, o condicionante político pode ser apontado como o mais determinante para a formulação, reformulação e implementação do sistema de avaliação na REE/MS, pelo qual o SAEMS se constituiu ao longo dos governos por incrementalismos, positivos e negativos, tornando-se um mecanismo para diferentes funções, no processo de institucionalização das políticas estaduais de avaliação da educação no MS.

Todavia, acredita-se na relevância social da presente pesquisa, pois, evidencia-se que as ações formuladas e reformuladas no âmbito da política educacional estadual, apesar da desorientação, descontinuidades e mudanças de finalidades no processo de institucionalização da avaliação sistêmica no MS, encontra-se o desafio de proposição de políticas com vistas à qualificação da educação, a partir do amadurecimento técnico e político das operacionalizações da SED/MS, que venham a contribuir, efetivamente, para a construção de ações de correção dos problemas educacionais diagnosticados pelo SAEMS.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. Estado, globalização e políticas educacionais: elementos para uma agenda de investigação. **Revista Brasileira de Educação**, nº 22, jan/fev/mar/abr. p.35-46. 2003.

\_\_\_\_\_. Estado, políticas educacionais e obsessão avaliativa. **Contrapontos**, Itajaí, v. 7, n. 1, jan/abr. 2007, p. 11-22. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/132796452/ALMERINDO-JANELA-AFONSO-ARTIGO-AVALIACAO>>. Acesso realizado em: 19 fev. 2017.

ALAVARSE, Ocimar Munhoz; BRAVO, Maria Helena; MACHADO, Cristiane. Avaliação como diretriz das políticas educacionais dos governos federal, estaduais e municipais: o caso brasileiro. CONGRESSO IBEROAMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 3. Zaragoza/ES, **Trabalhos...** Zaragoza/ES: ANPAE, 2012. Disponível em: <[http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/OcimarM.Alavarse\\_res\\_int\\_GT3,pdf](http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/OcimarM.Alavarse_res_int_GT3,pdf)>. Acesso realizado em: 31 de mar. 2014.

ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto. Políticas de educação e avaliação por desempenho e performance na América Latina: uma discussão sobre o perfil do Estado Avaliador. In: JEFFREY, Débora Cristina (org.). **Política e avaliação educacional: interfaces com a epistemologia**. Curitiba: CRV, p. 181 – 200. 2015.

ALTHUSSER, Louis. **Ideologia e Aparelhos ideológicos de estado**. Lisboa: Presença, 1970.  
ALVES, Fátima Cristina de M. Qualidade na educação fundamental pública nas capitais brasileiras: tendências, contextos e desafios. 2007. **Tese** (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação – PUC, Rio de Janeiro. 2007. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/download/tese\\_fatima\\_07.pdf](http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/download/tese_fatima_07.pdf)>. Acesso em: 13 ago. 2016.

LOPES, Valéria Virgínia. Cartografia da Avaliação Educacional no Brasil. 2007. **Tese** (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação – USP, São Paulo. 2007.

AZEVEDO, Janete Maria Lins. **A Educação como Política Pública**. Campinas: Autores Associados, 75 p. 1997.

\_\_\_\_\_. O Estado, a política educacional e a regulação do setor educação no Brasil: uma abordagem histórica. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. S. (Org.). **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, p. 17 – 42. 2000.

BIGARELLA, Nadia; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de. Políticas para a gestão da educação básica no estado de Mato Grosso Do Sul (1999 – 2010): gerencial e democrática. XXVI SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO. Recife/PE, **Comunicações Orais**. Recife/PE: ANPAE, 2013. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/NadiaBigarella-ComunicacaoOral-int.pdf>>. Acesso realizado em: 03 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Divisão do estado de Mato Grosso do Sul e o movimento de municipalização do ensino na década de 1980. **Série-Estudos**, Campo Grande, MS. UCDB, n. 18, p. 77-95. jul/dez, 2004.

BONAMINO, Alícia; FRANCO, CRESO. Avaliação e Política Educacional: o processo de institucionalização do Saeb. Departamento de Educação. PUC-RJ. **Cadernos de Pesquisa**, n. 108, nov. p. 101-132. 1999.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)> Acesso realizado em 31 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e do Desporto. **Plano Decenal de Educação para Todos**. Brasília: MEC, 1993.136 p.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394, de 20 dez. 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L9394.htm>>. Acesso realizado em 31 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 10.172, de 9 de jan. 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm)>. Acesso realizado em 31 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.005, de 25 de jun. 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm)>. Acesso realizado em 31 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa**. Toda criança alfabetizada até 8 anos. Secretaria de Educação Básica. Brasília: Ministério da Educação, 2012.

BROOKE, Nigel; CUNHA, Maria Amália de A. A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados. **Estudos e Pesquisa Educacionais**, São Paulo, v. 2, p. 17-79, 2011.

CAEd. **Quem somos**. Juiz de Fora-MG: Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora, 2015. Disponível em: <<http://institucional.caed.ufjf.br/quem-somos/>>. Acesso realizado em: 23 set. 2015a.

\_\_\_\_\_. **O que fazemos.** Juiz de Fora-MG: Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora, 2015. Disponível em: <<http://institucional.caed.ufjf.br/o-que-fazemos/>>. Acesso realizado em: 23 set. 2015b.

\_\_\_\_\_. **O SAEMS.** Juiz de Fora-MG: Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora, 2015. Disponível em: <<http://www.saems.caedufjf.net/o-programa/>>. Acesso realizado em: 23 set. 2015c.

\_\_\_\_\_. **Notícias.** Juiz de Fora-MG: Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora, 2016. Disponível em: <<http://www.saems.caedufjf.net/category/noticias/page/2/>>. Acesso realizado em: 20 jul. 2016.

CHAUÍ, M. S. **Cultura e Democracia:** o discurso competente e outras falas. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

COELHO, Maria Inês de Matos. Vinte anos de avaliação da educação básica no Brasil: aprendizagens e desafios. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 16, n. 59, p. 229-258, 2008.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci:** um estudo sobre seu pensamento político. 2. ed. Nova ed., rev. e ampl. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

DALE, Roger. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma "Cultura Educacional Mundial Comum" ou localizando uma "Agenda Globalmente Estruturada para a Educação?". **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 87, p. 423-460. 2004.

DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais.** São Paulo: /EE/PVC – SP, p. 15-42. 2011.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. Gestão da educação básica em Mato Grosso do Sul nos anos 1990. XXIII SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO. Porto Alegre/RS, **Trabalhos Completos.** Porto Alegre/RS: ANPAE, 2007. Disponível em: <[http://www.anpae.org.br/congressos\\_antigos/simposio2007/286.pdf](http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/286.pdf)>. Acesso realizado em: 03 jun. 2016.

FOUCAULT, Michel. **A Arqueologia do saber.** Tradução de Luiz Felipe Baeta Neves. 3. ed. Rio de Janeiro. Editora Forense Universitária, 1987.

FRANCO, Creso. Quais as contribuições da avaliação para as políticas educacionais? In: BONAMINO, Alícia; BESSA, Nícia; FRANCO, Creso. **Avaliação da Educação Básica.** Rio de Janeiro: Editora PUC-RIO/Loyola, 2004.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. **A avaliação da educação básica no Brasil.** Campinas. Autores Associados, 2007.

\_\_\_\_\_. Expansão do ensino médio no Estado de Mato Grosso do Sul no período de 1999 a 2009. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 91, n. 228, p. 291-314, maio/ago. 2010.

\_\_\_\_\_. O desaproveitamento escolar como objeto de gestão. **Intermeio**: Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação. Campo Grande, v. 12, n. 23, p. 58-68. 2006.

\_\_\_\_\_. A avaliação na educação básica brasileira: tensões e desafios. **Série-Estudos** - Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB - Campo Grande/MS, n. 33, p. 55-65, jan./jul. 2012.

\_\_\_\_\_. OVANDO, Nataly Gomes. A avaliação educacional em contextos municipais. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 36, n. 133, p. 963-984, dez. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v36n133/1678-4626-es-36-133-00963.pdf>>. Acesso realizado em: 10 jun. 2016.

FREITAS, Luiz Carlos de. Responsabilização, meritocracia e privatização: conseguiremos escapar ao neotecnicismo? In: Seminário da Educação Brasileira. 3, Campinas: CEDES, 2011. **Apresentação dos Simposistas...** Campinas: CEDES, 2011. Disponível em: <[http://www.cedes.unicamp.br/seminario3/luiz\\_freitas.pdf](http://www.cedes.unicamp.br/seminario3/luiz_freitas.pdf)>. Acesso realizado em: 12 fev. 2012.

FL. **Quem somos**. Fundação Lemann. 2016. Disponível em: <<http://www.fundacaolemann.org.br/quem-somos/>>. Acesso realizado em: 26 mai. 2016.

FMCSV. **Sobre nós**. Fundação Maria Cecília Souto Vidigal. 2016. Disponível em: <<http://www.fmcsv.org.br/pt-br/sobre-nos/Paginas/default.aspx>>. Acesso realizado em: 26 mai. 2016.

GATTI, Bernadete Angelina. Avaliação e qualidade da educação. ANPAE, 2007. **Apresentação dos Congressistas**. Disponível em: <[http://www.anpae.org.br/congressos\\_antigos/simposio2007/51.pdf](http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/51.pdf)>. Acesso realizado em: 11 set. 2015.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 200 p. 2009.

HOFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. Campinas: **Cadernos CEDES**, v.21, n.55, p. 30-41. 2001.

IBGE. **Mato Grosso do Sul**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2016. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?lang=&coduf=50&search=mato-grosso-do-sul>> Acesso realizado em: 10 set. 2016.

INEP. **SAEB**. Brasília: INEP, 2016. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/saeb>>. Acesso realizado em: 20 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. **Ideb** – Resultados e metas. Brasília: INEP, 2015. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=476648>>. Acesso realizado em: 23 set. 2015a.

\_\_\_\_\_. **Ideb** – Resultados e metas. Brasília: INEP, 2016. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/home.seam?cid=1619206>>. Acesso realizado em: 10 out. 2016b.

\_\_\_\_\_. **Indicadores Educacionais**. Brasília: INEP, 2015. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>>. Acesso realizado em: 23 set. 2015b.

\_\_\_\_\_. **O que é o Ideb**. Brasília: INEP, 2015. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/o-que-e-o-ideb>> Acesso realizado em: 07 out. 2015c.

IU. **O que fazemos**. Instituto Unibanco. 2016. Disponível em: <<http://www.institutounibanco.org.br/relatorio/#oque-fazemos>>. Acesso realizado em: 20 jul. 2016.

IU. **Relatório de Atividades 2013**. Instituto Unibanco. 2013. Disponível em: <<http://www.institutounibanco.org.br/relatorio-2013/Relatorio-2013-InstitutoUnibanco.pdf>>. Acesso realizado em: 20 jul. 2016.

KLAUCK, Giseli Aparecida Caparros. Indicadores de qualidade de ensino: estudo em escola destaque no Ideb. 2012. 185f. **Dissertação** (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação – UFGD, Dourados/MS. 2012.

LOPES, Valéria. Virgínia. Cartografia da Avaliação Educacional no Brasil. 2007. 396 p. **Tese** (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação – USP, São Paulo. 2007.

MACHADO, Cristiane. Avaliação Externa e Gestão Escolar: reflexões sobre uso dos resultados. **Revista @mbienteeducação**, v. 5, n. 1, p. 70-82, jan/jun. 2012.

\_\_\_\_\_. ALAVARSE, Ocimar Munhoz. Qualidade das escolas: tensões e potencialidades das avaliações externas. **Educ. Real**. Porto Alegre, v. 39, n. 2, p. 413-436, jun. 2014.

\_\_\_\_\_. ALAVARSE, Ocimar Munhoz. Sistemas Estaduais de Avaliação: características e tendências. XXVII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação. Olinda/PE, **Comunicações Orais**. Olinda/PE: ANPAE, 2015.

\_\_\_\_\_. ALAVARSE, Ocimar Munhoz; ARCAS, Paulo Henrique. Sistemas estaduais de avaliação: interfaces com qualidade e gestão da educação. **RBP AE**, v. 31, n. 3, p. 667 - 680 set./dez. 2015

MARTINS, Angela Maria; SOUZA, Sandra Zákia. A produção científica sobre avaliação educacional e gestão de sistemas e de escolas: o campo da questão entre 2000 e 2008. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 74, p. 9-26, jan./mar. 2012.

MATO GROSSO DO SUL. **Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul (1989)**. Departamento de Imprensa Oficial de Mato Grosso do Sul. Campo Grande, 5 out. 1989. Disponível em: <<http://www.ms.gov.br>>. Acesso realizado em: 01 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.868, de 17 de abril de 1991. **Dispõe sobre a estrutura básica das Unidades Escolares da Rede Estadual de Ensino e dá outras providências**. Campo Grande, 17 de abril de 1991.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7497, de 10 de novembro de 1993. **Institui o Programa de Avaliação Educacional da Escola Pública**. Campo Grande, 10 nov. 1993a.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 1460, de 17 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre o Conselho Estadual de Educação - CEE/MS, e dá outras providências. Campo Grande, 17 dez. 1993b.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7227 de 26 de maio de 1993. **Altera dispositivos do Decreto nº. 5.868,** de 17 de abril de 1991, e das outras providências. Campo Grande, 26 mai. 1993c.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 1520, de 12 de julho de 1994.** Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o ano de 1995, e dá outras providências. Campo Grande, 12 jul. 1994.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.273, de 7 de junho de 1995. **Altera a redação do Decreto nº 5.868,** de 17 de abril de 1991, e dá outras providências. Campo Grande, 7 jun. 1995.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.231, de 6 de novembro de 1998. **Dispõe sobre a estrutura das unidades escolares da rede estadual de ensino, dá outras providências.** Campo Grande, 6 nov. 1998.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 10.521, de 23 de outubro de 2001. **Dispõe sobre a estrutura das unidades escolares da rede estadual de ensino, e dá outras providências.** Campo Grande, Diário Oficial do Estado do Mato Grosso do Sul. 24 out. 2001a.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 10.540, de 7 de novembro de 2001. **Altera a redação do art. 27 do Decreto nº 10.521,** de 23 de outubro de 2001, que dispõe sobre a estrutura das unidades escolares da rede estadual de ensino. Campo Grande, Diário Oficial do Estado do Mato Grosso do Sul. 08 nov. 2001b.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 2.787, de 24 de dezembro de 2003.** Dispõe sobre o Sistema Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul e dá outras providências. Campo Grande, 24 dez. 2003a.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 2.791, de 30 de dezembro de 2003.** Aprova o Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul e dá outras providências. Campo Grande, 30 dez. 2003b.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 12.358, de 2 de julho de 2007, **Institui a Avaliação de Desempenho Escolar externa no âmbito da Rede Estadual de Ensino.** Campo Grande, 02 jul. 2007a.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 3.471, de 19 de dezembro de 2007.** Institui Programa de Incentivo às Escolas pertencentes à Rede estadual de Ensino de Mato grosso do Sul, visando à melhoria da qualidade do ensino e diminuição da evasão escolar. Campo Grande, 19 dez. 2007b.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 3.966, de 23 de setembro de 2010.** Institui o Programa Escola para o Sucesso na Rede Estadual de Ensino. Campo Grande, Diário Oficial do Estado do Mato Grosso do Sul. 23 set. 2010.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 13.117, de 3 de fevereiro de 2011. **Regulamenta disposições da Lei nº 3.966,** de 23 de setembro de 2010, que institui o Programa Escola para o Sucesso na Rede Estadual de Ensino. Campo Grande, Diário Oficial do Estado do Mato Grosso do Sul. 04 fev. 2011.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 13.770, de 19 de setembro de 2013. **Dispõe sobre a estrutura de funcionamento das unidades escolares da Rede Estadual de Ensino e dá outras providências.** Campo Grande, Diário Oficial do Estado do Mato Grosso do Sul. 20 set. 2013.

\_\_\_\_\_. **Revista da Gestão Escolar**. Secretaria de Estado de Educação. SAEMS-2012/Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação CAEd. Juiz de Fora, v. 2, jan/dez. 2012.

\_\_\_\_\_. **Revista do Sistema de Avaliação 2014**. Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul. SAEMS-2014/ Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação, CAEd. Juiz de Fora, v. 3, jan./dez. 2014a.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.621, de 22 de dezembro de 2014**. Aprova o Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. Campo Grande, Diário Oficial do Estado do Mato Grosso do Sul. 26 dez. 2014b.

\_\_\_\_\_. **Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul**. Campo Grande, 2014c. Disponível em: < <http://www.sed.ms.gov.br/wp-content/uploads/sites/67/2015/05/pee-ms-2014.pdf>>. Acesso realizado em: 01 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Deliberação CEE/MS nº 9191, de 26 de novembro de 2009. **Estabelece normas para a educação básica**, no Sistema Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul. Campo Grande, Diário Oficial do Estado do Mato Grosso do Sul. 26 nov. 2009.

\_\_\_\_\_. **Ex-governadores**. Portal MS. 2016. Disponível em: <<http://www.ms.gov.br/institucional/ex-governadores/>>. Acesso realizado em: 10 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. **Serviço de Informação ao Cidadão**. 2017. Governo do Estado de Mato Grosso do Sul Transparente. AGE - Auditoria Geral do Estado. Disponível em: <<http://www.esic.ms.gov.br/painel.php>>. Acesso realizado em: 17 fev. 2017.

SEMED. **Secretaria Municipal de Educação**. 2016. Disponível em: <<http://www.pmcg.ms.gov.br/SEMED>>. Acesso realizado em: 10 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação. Superintendência de Gestão Estratégica. **Promover Educação de qualidade**: programa municipal de avaliação externa de desempenho dos alunos da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande-MS. CRUZ, Soraya Regina de Hungria; VÉGAS, Márcia Regina Teixeira Mortari; CAVALCANTE, Maria Elisabete (orgs.). Campo Grande: SEMED, 121 p. 2011.

MEC. **PROUNI**. Brasília: MEC, 2016. Disponível em: <[http://siteprouni.mec.gov.br/tire\\_suas\\_duvidas.php#prouni\\_sisu](http://siteprouni.mec.gov.br/tire_suas_duvidas.php#prouni_sisu)>. Acesso realizado em: 20 mar. 2016a.

\_\_\_\_\_. **Ensino Médio Inovador**. Brasília: MEC, 2016. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=13439:ensino-medio-inovador>>. Acesso realizado em: 01 ago. 2016b.

\_\_\_\_\_. **PAR**. Brasília: MEC, 2017. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/par>>. Acesso realizado em: 17 fev. 2017a.

\_\_\_\_\_. **FUNDEF**. Brasília: MEC, 2017. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/fundeb-sp-1090794249>>. Acesso realizado em: 17 fev. 2017b.

\_\_\_\_\_. **FUNDEB**. Brasília: MEC, 2017. Disponível em: <<http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/funf.shtm>>. Acesso realizado em: 17 fev. 2017c.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A transformação da educação em mercadoria no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, p. 739-760. 2009.

\_\_\_\_\_. SOUSA, Sandra Maria Zákia Lian; ALAVARSE, Ocimar Munhoz. **Políticas municipais e qualidade de ensino: o Ideb como mecanismo de monitoramento da educação fundamental**. In: FREITAS, Dirce Nei Teixeira de; REAL, Giselle Cristina Martins (orgs.). Políticas e monitoramento da qualidade do ensino fundamental: cenários municipais. Dourados: Ed. UFGD, p. 13–23, 2011.

ONU. **Conheça**. Organização das Nações Unidas. 2016. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/conheca/>>. Acesso realizado em: 26 mai. 2016a.

\_\_\_\_\_. **Documentos**. Organização das Nações Unidas. 2016. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/docs/educacao/>>. Acesso realizado em: 26 mai. 2016b.

OVANDO, Nataly Gomes. A avaliação na política educacional de municípios sul-mato-grossenses. 2011. 125p. **Dissertação** (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação – UFGD, Dourados/MS. 2011.

PNUD. **Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)**. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. 2016. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/IDH/DH.aspx#>>. Acesso realizado em: 10 set. 2016.

PALUMBO, Dennis J. **A abordagem de política pública para o desenvolvimento político na América**. In: SOUZA, Eda C. B. Machado de (Org.). A avaliação e a formulação de políticas públicas em educação: leituras complementares. Brasília: MEC/UnB, p. 35-62, 1998.

PERBONI, Fabio. Avaliações Externas e em Larga Escala nas Redes de Educação Básica dos Estados Brasileiros. 2016. 268 f. **Tese** (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Ciências e Tecnologia. Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho” – UNESP, Presidente Prudente/SP. 2016.

QEDU. **Brasil/Ideb**. Fundação Lemann. 2016. Disponível em: <<http://www.qedu.org.br/brasil/ideb>>. Acesso realizado em: 26 mai. 2016.

RAPHAEL, Hélia Sônia. Avaliação: questão técnica ou política? **Estudos em Avaliação Educacional**. São Paulo, n.12, p. 33-43, jul. dez. 1995.

RAVITCH, Diane. **The death and life of the great American School System: how testing and choice are undermining education**. New York: Basic Books, 2010.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; 2. ed. Reimp., 128p., 2012. Disponível em: <<file:///C:/Users/jessica/Desktop/area%20de%20trabalho%20lucas/Disserta%C3%A7%C3%A3o%202017/Políticas%20Publicas%20GP%202%20Edicao%20Nacional%20Miolo%20Online.pdf>> Acesso realizado em: 14 abr. 2017.

SOUSA, Sandra Zákia. Concepções de qualidade da educação básica forjadas por meio de avaliações em larga escala. Campinas: **Avaliação**, v. 19, n. 2, p. 407-420. 2014.

\_\_\_\_\_. OLIVEIRA, Romualdo Portela. Sistemas Estaduais de Avaliação: uso dos resultados, implicações e tendências. Campinas: **Cadernos de Pesquisa**, v.40, n.141, p. 793-822. 2010.

\_\_\_\_\_. OLIVEIRA, Romualdo Portela. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. Campinas: **Educação & Sociedade**, vol. 24, n. 84, p. 873-895. 2003.

SANTOS, Michele Serafim dos. Uma análise discursiva das questões de leitura da avaliação em larga escala da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul (SAEMS). 2014. 137 p. **Dissertação** (Mestrado em Letras) - Programa de Pós-Graduação em Letras da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul – UEMS, Campo Grande/MS. 2014.

SOUZA, Elisete Luiza Maser de. Formação e profissionalização docente na Escola Estadual Joaquim Murtinho no estado de Mato Grosso do Sul (1989 – 1996). 2013. 67 p. **Dissertação** (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação da Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande/MS. 2013.

TAVARES JÚNIOR, Fernando; NEUBERT, Luiz Flávio. A qualidade da educação e a disseminação de sistemas de avaliação. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 25, p. 22-48, 2014.

TPE. **Todos Pela Educação**. 2016. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/>>. Acesso realizado em: 26 mai. 2016.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. Políticas de avaliação em larga escala na educação básica: do controle de resultados à intervenção nos processos de operacionalização do ensino. **Ensaio: aval.pol públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 769-792, dez. 2011.

\_\_\_\_\_. Panorama das políticas públicas na educação brasileira: uma análise das avaliações externas de sistemas de ensino. **Revista Lusófona de Educação**, v.27, n. 27, p.159-179, set. 2014.

## **ANEXOS (CD-ROM)**

- 1. DECRETO-LEI nº 117, DE 30 DE JULHO DE 1979.**
- 2. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL Nº , DE 5 DE OUTUBRO DE 1989.**
- 3. DECRETO Nº 5.868, DE 17 DE ABRIL DE 1991.**
- 4. LEI Nº 1460 DE 17 DE DEZEMBRO DE 1993**
- 5. DECRETO Nº 7227 DE 26 DE MAIO DE 1993**
- 6. DECRETO Nº 7497 DE 10 DE NOVEMBRO DE 1993**
- 7. LEI Nº 1520 DE 12 DE JULHO DE 1994**
- 8. DECRETO Nº 8.273, DE 7 DE JUNHO DE 1995.**
- 9. DECRETO Nº 9.231. DE 6 DE NOVEMBRO DE 1998.**
- 10. DECRETO Nº 10.521, DE 23 DE OUTUBRO DE 2001.**
- 11. Altera a redação do art. 27 do Decreto nº 10.521, de 23 de outubro de 2001**
- 12. LEI Nº 2.787, DE 24 DE DEZEMBRO DE 2003.**
- 13. DELIBERAÇÃO CEEMS Nº 7111, de 16 de outubro de 2003.**
- 14. LEI Nº 2.791, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2003.**
- 15. DELIBERAÇÃO CEE-MS N. 8144, de 09 de outubro de 2006.**
- 16. DECRETO N. 12.358, DE 2 DE JULHO DE 2007.**
- 17. LEI N. 3.471, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2007.**
- 18. LEI Nº 3.471, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2007.**
- 19. DELIBERAÇÃO CEE-MS N. 9191, DE 26 DE NOVEMBRO DE 2009.**
- 20. LEI Nº 3.966, DE 23 DE SETEMBRO DE 2010.**
- 21. DECRETO Nº 13.117, DE 3 DE FEVEREIRO DE 2011.**
- 22. DECRETO Nº 13.770, DE 19 DE SETEMBRO DE 2013.**
- 23. DECRETO Nº 13.770, DE 19 DE SETEMBRO DE 2013.**
- 24. LEI Nº 4.621, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2014.**
- 25. DELIBERAÇÃO CEE-MS N. 10.647, DE 28 DE ABRIL DE 2015.**
- 26. DELIBERAÇÃO CEE-MS N. 10.680, DE 13 DE AGOSTO DE 2015.**
- 27. DELIBERAÇÃO CEE-MS N. 10.814, DE 10 DE MARÇO DE 2016**
- 28. PROMOVER\_REVISTA DO SISTEMA\_2011**
- 29. REVISTA PROMOVER EDUCAÇÃO DE QUALIDADE\_2011**
- 30. REVISTA DA GESTÃO ESCOLAR\_SAEMS\_2012**
- 31. SAEMS\_REVISTA\_PEDAGOGICA\_MT\_2012**
- 32. REVISTA DA GESTÃO ESCOLAR\_SAEMS 2013**
- 33. SAEMS\_REVISTA\_PEDAGOGICA\_MT\_2014**
- 34. SAEMS\_REVISTA\_PEDAGOGICA\_PT\_2014**
- 35. REVISTA DA GESTÃO ESCOLAR\_SAEMS\_2014**
- 36. SAEMS REVISTA DO SISTEMA 2014**