



GT05 - Estado e Política Educacional – Trabalho 413

MARCO REGULATÓRIO DA POLÍTICA DE FORMULAÇÃO DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO DA REDE PÚBLICA DE MATO GROSSO DO SUL – SAEMS

Lucas Gabriel dos Santos Sayão – UFGD

Ana Cristina da Silva Brito – UFGD

Eliane de Fátima Triches – UFGD

Resumo

O presente trabalho tem por objetivo socializar reflexões acerca das políticas de formulação da avaliação sistêmica da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul. Fundamentado no aporte teórico-metodológico do ciclo de políticas de Palumbo (1998), este estudo apresenta uma retrospectiva de ações a partir do marco regulatório do Sistema de Avaliação da Educação da Rede Pública de Mato Grosso do Sul – SAEMS, e da agenda educacional do estado, com um recorte temporal abalizado nos Planos Estaduais de Educação (PEEs/MS) de 2003 e 2014, nas deliberações do Conselho Estadual de Educação de MS (CEE/MS) e nas leis e decretos da Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul (AL/MS). A metodologia adotada pautou-se na pesquisa bibliográfica, documental e análise de conteúdo. Observou-se que o SAEMS foi se constituindo ao longo dos governos por incrementalismos, tornando-se um aparelho para diferentes funções, no processo de formulação e de reformulação das políticas estaduais de avaliação da educação do MS.

Palavras-chave: Política Educacional; Avaliação Sistêmica; SAEMS; Marco regulatório; Agenda educacional.

Introdução

O estado de Mato Grosso do Sul¹ (MS) desde 2003, a partir do Sistema de Avaliação da Educação da Rede Pública de Mato Grosso do Sul (SAEMS), desenvolvido pelo Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd/UFJJ), tem avaliado quase que anualmente todas as escolas de sua rede estadual de ensino nos 5^a e 9^a anos do ensino fundamental (EF) e 3^a ano do ensino médio (EM), em língua portuguesa e matemática.

¹ Mato Grosso do Sul, estado localizado na região centro-oeste brasileira.

Diferente dos sistemas de avaliações de alguns estados pioneiros², os estudos sobre o SAEMS ainda são incipientes, de acordo com levantamento bibliográfico realizado junto aos principais bancos de dados científicos na área de educação³. Nesses bancos de dados científicos e nos periódicos específicos da área de avaliação, foram encontradas, apenas, nove investigações que apresentam informações sobre o SAEMS. O estudo bibliográfico permitiu observar inconsistências em relação ao processo de institucionalização do SAEMS e foram essenciais para a caracterização, compreensão e análise sobre o processo de implementação desse sistema de avaliação. Como nenhum trabalho dissertou sobre o processo de formulação desse sistema de avaliação, realizou-se a análise dos atos normativos para traçar a dimensão temporal da construção do SAEMS.

O objetivo pretendido para o presente trabalho foi o de analisar o processo de formulação⁴ do SAEMS. A partir do aporte teórico-metodológico do ciclo de políticas⁵ de Palumbo (1998), buscou-se traçar a dimensão temporal da construção do SAEMS, analisando os dados trazidos pela literatura e, principalmente, as ações, programas e estratégias declaradas nos documentos e nas legislações, que materializam a formulação e reformulação das políticas públicas de avaliação educacional sistêmica de Mato Grosso do Sul. Metodologicamente, as fontes documentais analisadas envolveram os Planos Estaduais de Educação (PEEs/MS), deliberações do Conselho Estadual de Educação de MS (CEE/MS), leis e decretos da Assembleia Legislativa de

² Estado 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 Mineiro de Avaliação da Educação Pública (SIMAVE), desde 2000, entre outros.

³ 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), Repositório Institucional da Universidade Estadual Paulista (UNESP), além dos repositórios de teses e dissertações defendidas no Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) e da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB). 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.

⁴ 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, interesse são agregados em apoio ou oposição a ele, uma determinada abordagem para solucionar o problema é adotada” (PALUMBO, 1998, p. 49-50).

⁵ 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).

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 Secretaria Estadual de Educação (SED/MS).

Atos normativos no contexto da formulação e da reformulação do SAEMS

Nos documentos normativos, aferiu-se que houve diversas finalidades para as avaliações sistêmicas do estado de MS desde suas primeiras aplicações, visto que correspondem ao processo de formulação dessa política pública, atrelada à demanda educacional e ao contexto político e histórico de cada período.

Esse processo é conceituado por Palumbo (1998) como construcionismo contextual, onde a política é compreendida como o reflexo do contexto de sua construção, é uma série histórica de programas ações que não podem ser analisadas isoladamente. A política pública se desenvolve por incrementalismos, onde cada ator participante do processo de formulação de uma política, incrementa, transforma, retira ou acrescenta novas ações ou critérios em uma política pública em um dado tempo histórico.

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

QUADRO 01 – Diferentes iniciativas de avaliações sistêmicas do Estado de Mato Grosso do Sul (1993-2014)

| Governadores | Secretários estaduais de educação | Iniciativas de avaliações sistêmicas | Periodicidade de aplicação das avaliações - Etapas e modalidades |
|---|---|--|---|
| Pedro Pedrossian – Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) - (15/03/1991 a 31/12/1994) | Leocádia Aglaé Petry Leme (1991 a 1994) | Programa de Avaliação Educacional da Escola Pública Estadual de Mato Grosso do Sul (PAEMS) | 1993 - EF 1994 – EF + Magistério |
| Wilson Barbosa Martins – Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) - (01/01/1995 a 31/12/1998) | Aleixo Paraguassu Netto/ Maria de Lourdes Maciel | PAEMS | 1995 – EF 1996 – EM + Magistério 1997 – EM |
| 2º mandato de Orcírio Miranda dos Santos – Partido dos Trabalhadores (PT) - (01/01/2003 a 31/12/2006) | Hélio de Lima | Sistema de Avaliação da Educação Básica do Estado de Mato Grosso do Sul (SAEMS) | 2003 – EF + EM 2005 – EF + EM |

| | | | |
|---|----------------------------------|---|---|
| André Puccinelli – PMDB (01/01/2007 a 31/12/2010) | Maria Nilene Badecca da Costa | Avaliação de Desempenho Escolar externa da Rede Estadual de Ensino do MS. | 2008 – EF 2009 – EF + EM + EJA |
| 2º mandato de André Puccinelli – PMDB - (01/01/2011 a 31/12/2014) | Maria Nilene Badecca da Costa | Sistema de Avaliação da Educação da Rede Pública de Mato Grosso do Sul (SAEMS) | 2011 – EF + EM + EJA 2012 - EM 2014 - EM |

Fonte: Elaborado pelo autor. Dados extraídos de Bigarella (2004), Mato Grosso do Sul (2016).

Ao analisar o quadro 01, 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.

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, Decreto nº 7497 de 10 de novembro de 1993, assinado pelo então governador do estado Pedro Pedrossian, que governou o MS no período de 15/03/1991 a 31/12/1994 (MATO GROSSO DO SUL, 1993a). O PAEMS teve continuidade no governo de Wilson Barbosa Martins, no período de 01/01/1995 a 31/12/1998. Essa primeira avaliação sistêmica estadual é interrompida com a gestão do governador José Orcírio Miranda dos Santos⁶, mais conhecido como Zeca do PT, que governou o MS por dois mandatos, de 1999 a 2006.

Observa-se que a avaliação sistêmica estadual, após cinco anos da última aplicação de testes, volta à cena das políticas educacionais, onde a literatura aponta o ano de 2003 como o período de criação do SAEMS. Porém, pode-se dizer, que este período se refere ao ano de recriação do sistema de avaliação da educação básica do MS, já que constatamos que houve um programa sistemático de avaliação, de 1993 a 1997, o PAEMS.

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, onde a figura de Hélio de Lima como secretário de educação, representa o burocrata⁷ que favoreceu a participação do órgão central, por meio de assessoria técnica do MEC, para implementação do SAEMS.

Como cada gestor possui características e tendências políticas que marcam o processo de formulação, reformulação e implementação de uma dada política pública,

⁶ O ex-governador Zeca do PT foi um dos fundadores do Partido dos Trabalhadores (PT) no MS. Exerceu dois mandatos consecutivos como governador do estado, de 1999 a 2002 e de 2003 a 2006. (MATO GROSSO DO SUL, 2016).

⁷ Também compreendidos como agentes formuladores e reformuladores das políticas, visto que participantes das “[...] burocracias governamentais são os principais implementadores da política governamental” (Palumbo, 1998, p. 47).

que também estará atrelada aos fatores condicionantes políticos, 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).

Nesse contexto, 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).

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 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 (PERBONI, 2016). Segundo Machado, Alavarse e Arcas (2015, p. 667), “[...] de modo geral, esses sistemas possuem as mesmas características e o mesmo desenho do Sistema de Avaliação da Educação Básica [...]”.

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 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 Puccinelli⁸, 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 sua

⁸ 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).

avaliação sistêmica de desempenho de estudantes, denominada Programa Municipal de Avaliação Externa de Desempenho de Alunos (PROMOVER)⁹ (SEMED, 2011).

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 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).

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. No segundo mandato deste mesmo governo (2011-2014), 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. A partir do ano de 2012, apenas o ensino médio é avaliado pelo SAEMS, onde 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).

Ocorrem diversas modificações no sistema de avaliação do MS em sua forma de operacionalização e finalidades desde sua primeira formulação em 1993, passando por diferentes reformulações de 2003 até 2012. Infere-se que o SAEMS foi se constituindo ao longo dos governos por incrementalismos, tornando-se um aparelho para diferentes funções, no processo de formulação e reformulação das políticas

⁹ 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).

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.

Atos normativos do CEE/MS e do PEE/MS-2014, no contexto da formulação e da reformulação do SAEMS

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, apesar de o mesmo já estar 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 apesar de versar 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. Porém, em nenhum momento analisa esses dados relacionando-os com os resultados do SAEMS. No entanto, 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).

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.

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 02 - Estratégias relacionadas à avaliação sistêmica estadual no PEE/MS

| |
|---|
| META 7 - QUALIDADE NA EDUCAÇÃO: 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. |
| ESTRATÉGIAS: |
| 7.8 aplicar os instrumentos nacionais de avaliação da qualidade do ensino fundamental e do ensino médio, na vigência do PEE-MS; |
| 7.9 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; |
| 7.10 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; |
| 7.11 acompanhar e divulgar, bienalmente, os resultados pedagógicos dos indicadores do sistema estadual de avaliação da educação básica nas páginas eletrônicas das instituições de ensino; |
| 7.12 apoiar a incorporação do exame nacional do ensino médio ao sistema de avaliação |

| |
|---------------------|
| da educação básica; |
|---------------------|

| |
|---|
| 7.14 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 02, analisa-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, porém 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.

Porém, 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).

No entanto, 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 - PROEMI/JF¹⁰, avaliando somente as escolas que participaram do programa, ditas “de controle”, por onde os gestores são treinados acerca da gestão escolar orientada para resultados.

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.

¹⁰ O PROEMI/JF é uma parceria público-privada realizada, a partir de 2012, entre o Programa Ensino Médio Inovador, 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.).

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 01, a seguir:

TABELA 01 - 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) |
| Resultados de LÍNGUA PORTUGUESA | | | | | | |
| 2011 | 7.162 | 279,6 | 25,1% | 41,4% | 29,2% | 4,4% |
| 2012 | 8.024 | 280,6 | 23,0% | 42,9% | 30,5% | 3,6% |
| 2013 | 8.758 | 276,9 | 25,7% | 42,1% | 28,7% | 3,4% |
| 2014 | 8.731 | 288,5 | 17,4% | 40,8% | 35,9% | 5,9% |
| Resultados de MATEMÁTICA | | | | | | |
| 2011 | 6.657 | 280,7 | 45,5% | 35,3% | 16,3% | 2,8% |
| 2012 | 7.489 | 282,7 | 42,1% | 39,5% | 15,9% | 2,5% |
| 2013 | 8.386 | 283,8 | 41,4% | 38,7% | 17,1% | 2,8% |
| 2014 | 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 01 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, onde 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).

No entanto, o ideal para a REE/MS, é que o estudante que atinja o padrão de desempenho adequado, onde “[...] 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).

No entanto, 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 01.

A não variação positiva dos índices de qualidade também é evidenciada pelo IDEB, porém, 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 apesar 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 02 - Período de aplicação do SAEMS X resultados no Ideb obtidos pelo sistema estadual de educação de Mato Grosso do Sul

| 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 02 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 literatura¹¹ 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 02, 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 finalidade 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). No entanto são questões que necessitam de maiores análises e coletas de dados, visto que o ano de 2011 foi a última edição do SAEMS avaliando o ensino fundamental, etapa de ensino servida, maiormente, pelas redes municipais.

¹¹ Franco (2004), Tavares Júnior e Neubert (2014), entre outros.

Sem a pretensão de responder a todos os problemas, esse estudo elucidou algumas lacunas deixadas pela literatura sobre a avaliação sistêmica do estado de MS. Também possibilitou compreender a dimensão temporal da construção do SAEMS e os marcos regulatórios da política de formulação desse sistema de avaliação. Nesse sentido, acredita-se na relevância social da presente pesquisa, pois, numa primeira compreensão, evidencia-se que as ações formuladas e reformuladas no âmbito da política educacional estadual, apesar da desorientação no processo de implementação do SAEMS, encontra-se o desafio de proposição de políticas com vistas à qualificação da educação básica a partir das avaliações sistêmicas.

Referências

AFONSO, A. J. Estado, globalização e políticas educacionais: elementos para uma agenda de investigação. **Revista Brasileira de Educação**, nº 22, Jan/Fev/Mar/Abr, 2003, p.35-46.

BIGARELLA, N.; OLIVEIRA, R. T. C. 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.

CAEd. **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. 2015.

FERNANDES, M. D. E. 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.

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, D. N. T. **A avaliação da educação básica no Brasil**. Campinas. Autores Associados, 2007.

GATTI, B. A. Avaliação e qualidade da educação. ANPAE, 2007. **Apresentação dos Congressistas**. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/51.pdf>. Acesso realizado em: 11 set. 2015.

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

INEP. **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. 2015.

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

KLAUCK, G. A. C. 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, V. V. 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, C.; ALAVARSE, O. M.; ARCAS, P. H. Sistemas estaduais de avaliação: interfaces com qualidade e gestão da educação. **RBP**, v. 31, n. 3, p. 667 - 680 set./dez. 2015.

MATO GROSSO DO SUL. Decreto nº 7497, de 10 de novembro de 1993a. **Institui o Programa de Avaliação Educacional da Escola Pública**. Campo Grande, 10 nov. 1993.

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

_____. **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. 2014.

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

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.

PALUMBO, D. 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, F. 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.

SEMED. 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, 2011. 121 p.

SOUSA, S. Z.; OLIVEIRA, R. P. Sistemas Estaduais de Avaliação: uso dos resultados, implicações e tendências. Campinas: **Cadernos de Pesquisa**, v.40, n.141, p. 793-822. 2010.

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.