



**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO
UNIDADE UNIVERSITÁRIA DE CAMPO GRANDE
EVERTON KUNZLER BRONZONI**

**AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL E EM LARGA ESCALA: UM ESTUDO DIALÉTICO
DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA DE MATO GROSSO DO
SUL**

Campo Grande/MS

2026

EVERTON KUNZLER BRONZONI

**AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL E EM LARGA ESCALA: UM ESTUDO DIALÉTICO
DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA DE MATO GROSSO DO
SUL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Educação, área de concentração Formação de Educadores, da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Unidade Universitária de Campo Grande/MS, como exigência para obtenção do título de Mestre Profissional em Educação. Orientadora: Prof^a Dra Andrêssa Gomes de Rezende Alves.

Campo Grande/MS

2026

B887a Bronzoni, Everton Kunzler

Avaliação institucional e em larga escala: um estudo dialético do sistema de avaliação da educação básica de Mato Grosso do Sul / Everton Kunzler Bronzoni – Campo Grande, MS: UEMS, 2026.

176 p.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação Profissional em Educação (PROFEDUC) – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, 2026.

Orientador: Prof.^a Dr.^a Andrêssa Gomes de Rezende Alves.

1. Educação -- Avaliação – Brasil – Mato Grosso do Sul. 2. Educação básica -- Políticas públicas. 3. Avaliação institucional (Educação) 4. Qualidade da educação 5. Gestão democrática I. Alves, Andrêssa Gomes de Rezende II. Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. III. Título.

CDD 23 ed. 379.158098171

EVERTON KUNZLER BRONZONI

**AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL E EM LARGA ESCALA: UM ESTUDO DIALÉTICO
DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA DE MATO GROSSO DO
SUL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Educação, área de concentração Formação de Educadores, da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Unidade Universitária de Campo Grande/MS, como exigência para obtenção do título de Mestre Profissional em Educação.

Aprovado em ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Profª Dra. Andrêssa Gomes de Rezende Alves (Orientadora)
Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS)

Profª Dra. Maria Dilneia Espíndola Fernandes
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)

Profª Dra. Erika Porceli Alaniz
Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS)

Dedico este trabalho à minha mãe, meu maior exemplo de honestidade, perseverança e dedicação, qualidades que considero essenciais ao serviço público, especialmente na educação. Dedico-o também à minha esposa, pelo companheirismo, confiança e paciência que sustentam meu desenvolvimento profissional e acadêmico. Aos meus irmãos, dedico-o como reconhecimento por serem exemplos de força, espírito de serviço e competência na administração pública.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, pela oportunidade de aprendizado e crescimento acadêmico proporcionada ao longo do curso. Agradeço, igualmente, à Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul, pelo apoio institucional ao meu percurso formativo e profissional, seja por meio de capacitações, seja pela viabilização de estudos de graduação e pós-graduação, como este que concluo com orgulho. Agradeço aos colegas e professores, deste curso e de outras experiências formativas que compõem meu percurso, pelos ensinamentos, debates, trocas e escutas que contribuíram para meu crescimento intelectual e epistêmico. Agradeço, de modo especial, à minha orientadora Dra. Andrêssa Gomes de Rezende Alves, pela condução rigorosa e pelas contribuições valiosas e decisivas ao desenvolvimento desta pesquisa, e aos membros da banca, pelas leituras e sugestões. Por fim, agradeço a todos que direta ou indiretamente contribuíram para a realização desta pesquisa.

“A vida é breve; a arte é longa; e o kairós é agudo (o momento decisivo é fugaz)”

— Hipócrates, *Aforismos*, I, 1 (tradução livre).

RESUMO

Este estudo analisa o Sistema de Avaliação da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul (REE/MS) e a produção de indicadores da qualidade da educação. O objeto de estudo compreende o sistema de avaliação da rede estadual de ensino, composto pelo sistema de avaliação da educação básica, pela avaliação institucional externa e pela avaliação institucional interna. A investigação fundamenta-se no materialismo histórico-dialético e utiliza análise documental de normativas, relatórios oficiais e dados públicos de rendimento escolar. O recorte empírico abrange quatro escolas de diferentes regiões do estado, examinadas para apreender a materialidade dos processos avaliativos. Os resultados evidenciam uma disparidade sistemática entre os julgamentos positivos da avaliação institucional e os indicadores críticos de aprendizagem, revelando uma política avaliativa fragmentada, na qual a gestão da qualidade se orienta predominantemente pela responsabilização vertical e por resultados em testes padronizados. Conclui-se que a política avaliativa expressa uma contradição estruturante: a qualidade é publicamente medida como proficiência, ao passo que a avaliação institucional carrega o potencial de reorientar o sistema para dimensões democráticas e materialmente referenciadas. Como resposta a essa contradição, propõe-se o Índice Integrador da Qualidade Educacional de Mato Grosso do Sul, que integra resultados de aprendizagem, condições de oferta e processos participativos em um único sistema avaliativo multidimensional.

Palavras-chave: Política educacional. Avaliação institucional. Avaliação em larga escala. Qualidade da educação. Gestão democrática.

ABSTRACT

This study analyzes the Evaluation System of the Mato Grosso do Sul State School Network (REE/MS) and the production of education quality indicators. The object of study encompasses the evaluation system of the state school network, composed of the basic education assessment system, external institutional evaluation, and institutional self-evaluation. The research is grounded in historical-dialectical materialism and employs document analysis of regulations, official reports, and public data on school achievement. The empirical scope includes four schools from different regions of the state, examined to capture the materiality of evaluation processes. The findings reveal a systematic disparity between positive judgments from institutional evaluation and critical learning indicators, pointing to a fragmented evaluation policy in which quality management is predominantly driven by vertical accountability and standardized test results. The study concludes that the evaluation policy embodies a structural contradiction: quality is publicly measured as proficiency, while institutional evaluation has the potential to reorient the system toward democratic and materially grounded dimensions. In response to this contradiction, the study proposes the Integrated Index of Educational Quality of Mato Grosso do Sul, which combines learning outcomes, provision conditions, and participatory processes into a single multidimensional evaluation system.

Keywords: Educational policy. Institutional evaluation. Large-scale assessment. Quality of education. Democratic management.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Projetos de lei que tratam do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica tramitando no Congresso Nacional.....	50
Quadro 2: Perfil das escolas selecionadas para o estudo.....	99
Quadro 3: Resumo de documentos/dados Saiems/Saems/Ideb/Saeb.....	102
Quadro 4: Análise dos Relatórios do Saiems e dados de avaliação em larga escala.....	110
Quadro 5: Análise dos Relatórios de AII.....	120

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACG - Avaliação dos Cursos de Graduação.
AII - Avaliação Institucional Interna.
APM - Associação de Pais e Mestres.
Abave - Associação Brasileira de Avaliação Educacional.
Avalies - Avaliação das Instituições de Educação Superior.
BNCC - Base Nacional Comum Curricular.
CAQ - Custo Aluno-Qualidade.
CBEs - Conferências Brasileiras de Educação.
CCJC - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.
CEE/MS - Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul.
CGFOR - Coordenadoria-Geral de Formação Continuada.
CGPLAVE - Coordenadoria-Geral de Planejamento e Avaliação Educacional.
CNDE - Campanha Nacional pelo Direito à Educação.
CNE - Conselho Nacional de Educação.
Caed/UFJF - Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora.
Coasp - Coordenadoria de Assessoramento Pedagógico.
Coav - Coordenadoria de Avaliação.
Cogeplan - Coordenadoria-Geral de Planejamento.
Conae - Conferência Nacional da Educação.
EJA - Educação de Jovens e Adultos.
Enade - Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes.
ENC - Exame Nacional de Cursos.
Fadep/MS - Fundação de Apoio e Desenvolvimento à Educação Básica de Mato Grosso do Sul.
Fundeb - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
ICE - Instituto de Corresponsabilidade Educacional.
ICMS - Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação.
Ideb - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.
IEA-RP/USP - Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo – Polo de Ribeirão Preto.
Inep - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.
Inse – Indicador de Nível Socioeconômico
IQE-MS – Índice de Qualidade da Educação de Mato Grosso do Sul.
Iquems - Índice Integrador da Qualidade Educacional de Mato Grosso do Sul.
LC - Lei Complementar.
LDBEN - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.
MEC - Ministério da Educação.
MS - Mato Grosso do Sul.
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

PEE/MS - Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul.

PL - Projeto de Lei.

PNE - Plano Nacional de Educação.

PPP - Projeto Político-Pedagógico.

Profeduc/Uems - Programa de Mestrado Profissional em Educação da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul.

REE/MS - Sistema de Avaliação da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul.

RS - Rio Grande do Sul.

Saeb - Sistema de Avaliação da Educação Básica.

Saems - Sistema de Avaliação da Educação Básica de Mato Grosso do Sul.

Saers - Sistema de Avaliação da Educação do RS.

Saiems - Sistema de Avaliação Institucional Externa de Mato Grosso do Sul.

Saresp - Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo.

Seap/RS - Sistema Estadual de Avaliação Participativa.

SED/MS - Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul.

SEE/MS - Sistema Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul.

Sinaeb - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica.

Sinaes - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior.

SNE - Sistema Nacional de Educação.

TER - Taxa de Rendimento Educacional.

Uems - Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul.

VAAR - Valor Aluno Ano Resultado.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
CAPÍTULO 1 – A AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL, O NEOLIBERALISMO E O MODELO GERENCIAL DE GESTÃO.....	22
1.1 A avaliação da educação no contexto das políticas neoliberais.....	23
1.2 Gestão democrática e gerencialismo: implicações para a avaliação educacional.....	37
CAPÍTULO 2 - A AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA E A AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL: A DIALÉTICA DE CONSTRUÇÃO DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL E NOS ESTADOS.....	45
2.1 A Avaliação Educacional como Política Nacional: Avanços, Impasses e Contrarreformas.....	46
2.2 Sistemas de avaliação nacional e estaduais do MS e do RS.....	53
2.3 Tensões e Perspectivas da Avaliação da Educação Básica: reflexões e considerações parciais.....	67
CAPÍTULO 3 - SISTEMAS DE AVALIAÇÃO DA REE/MS E GESTÃO DEMOCRÁTICA: AVANÇOS E DESAFIOS.....	72
3.1 Os Marcos Regulatórios da Gestão Democrática e da Avaliação na REE/MS.....	74
3.2 A Concepção de Gestão Gerencial nas Políticas Educacionais da REE/MS.....	80
3.3 Concepções e usos da avaliação institucional na REE/MS.....	85
3.4 Análise Crítica do Modelo Avaliativo de MS: Tensões e Paradoxos.....	92
CAPÍTULO 4 - A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO NA REE/MS: ENTRE OS INDICADORES DE DESEMPENHO E A REALIDADE DAS UNIDADES ESCOLARES.....	96
4.1 Desenho da pesquisa empírica.....	97
4.2 Análise.....	101
4.2.1 Consubstanciação dos indicadores do Saiems e índices de avaliação em larga escala.....	102
4.2.2 Aprofundamento contextual: análise dos Relatórios de AII.....	116
4.3 Síntese e considerações sobre a pesquisa empírica.....	127
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	131
REFERÊNCIAS.....	138
APÊNDICE A.....	155
APÊNDICE B.....	173

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa está vinculada à Linha de Pesquisa História, Políticas e Práticas Educacionais do Programa de Mestrado Profissional em Educação da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (Profeduc/Uems). O objetivo geral é analisar o Sistema de Avaliação da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul (REE/MS) e a produção de indicadores da qualidade da educação. O objeto de estudo é o Sistema de Avaliação da REE/MS, composto pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica de Mato Grosso do Sul (Saems), pelo Sistema de Avaliação Institucional Externa de Mato Grosso do Sul (Saiems) e pela Avaliação Institucional Interna (AII).

O problema que esta pesquisa pretende investigar é: como a política educacional do estado expressa, através das prioridades conferidas às diferentes modalidades de avaliação, contradições entre concepções gerencialistas e democráticas de gestão; e de que forma essas contradições incidem na produção de indicadores de qualidade da educação.

Os objetivos específicos desta pesquisa buscam: analisar a estrutura do Sistema de Avaliação da REE/MS e a centralidade concedida às avaliações em larga escala pelas diretrizes oficiais do Governo de Mato Grosso do Sul, em relação à avaliação institucional, e como essa centralidade incide na forma de gestão escolar; investigar as tensões entre as concepções de gestão gerencialista e democrática no bojo das políticas educacionais sul-mato-grossenses, verificando como estas incidem na produção de indicadores de qualidade; propor, como produto da pesquisa, o Índice Integrador da Qualidade Educacional de Mato Grosso do Sul (Iquems), que visa um modelo avaliativo multidimensional que integre o rendimento escolar às condições de oferta e aos processos participativos, com múltiplos fluxos de avaliação.

A pesquisa introduz o objeto com a discussão sobre emergência das políticas de avaliação educacional no Brasil, consolidada na década de 1990 com a criação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb); as políticas avaliativas no ensino superior – o Exame Nacional de Cursos (ENC) e o Programa Nacional de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub); e a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/1996 (LDBEN).

O recorte temporal da pesquisa compreende o período de 2001 a 2025. Seu marco inicial é a implantação do Sistema de Avaliação Institucional da Educação de Mato Grosso do Sul (Saiems), em 2001, seguido pela instituição do Sistema de Avaliação da

Educação Básica de Mato Grosso do Sul (Saems), em 2008. Em âmbito nacional, destaca-se a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) na década de 2000. Na década de 2010, ganham relevo as discussões em torno do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014–2024 e as propostas que discursivamente se contrapõem à centralidade nas avaliações em larga escala, como o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb) em 2016 e a experiência do Rio Grande do Sul com o Sistema Estadual de Avaliação Participativa (Seap/RS) – 2015 a 2018.

O recorte se estende até 2025, acompanhando a evolução das políticas avaliativas no Brasil e em Mato Grosso do Sul (MS). Nesse intervalo, abrange políticas estaduais como o Plano Estadual de Educação (PEE/MS) 2014–2024, o processo de escolha e formação de diretores em 2023, as discussões acerca dos novos PNE e PEE/MS e a promulgação da lei que institui o Sistema Nacional de Educação (SNE). Tal recorte permite compreender a formação, a consolidação e as contradições do Sistema de Avaliação da Educação Básica, com foco tanto nas avaliações em larga escala quanto na avaliação institucional, bem como suas articulações com concepções de gestão gerencialista e democrática.

A pesquisa adota a análise documental como metodologia e fundamenta-se epistemologicamente no materialismo histórico-dialético. Esse referencial não constitui uma opção teórica abstrata, mas decorre da natureza do objeto investigado: um sistema de avaliação que, como prática social, é produzido por e produtor de relações materiais historicamente situadas.

A dimensão materialista ancora-se no pressuposto de que a realidade educacional é construída a partir das condições objetivas de existência - relações de produção, luta de classes, formas de financiamento e organização do trabalho escolar. A avaliação, nesse sentido, não está alheia às relações sociais; ao contrário, é uma tecnologia que opera na materialidade da escola, objetivando-se em índices, metas, escalas e mecanismos de responsabilização que incidem diretamente sobre a gestão e o trabalho pedagógico. Triviños (1987, p. 51) sintetiza essa orientação ao afirmar que o materialismo dialético “realiza a tentativa de buscar explicações coerentes, lógicas e racionais para os fenômenos da natureza, da sociedade e do pensamento”.

A dimensão histórica exige que a política avaliativa seja compreendida em seu processo de constituição, consolidação, execução e uso. Isso implica recusar abordagens que naturalizam o arranjo institucional vigente e, em vez disso, investigar a emergência do gerencialismo como paradigma da administração educacional, a centralidade conferida

às avaliações em larga escala a partir dos anos 1990 e as disputas normativas que culminaram na contrarreforma avaliativa de 2016 e nas recentes inflexões trazidas pela Lei Complementar nº 220/2025 (SNE) e pelas discussões do Novo PNE. O recorte temporal de 2001 a 2025 não é, portanto, apenas um intervalo cronológico, mas a demarcação de um período histórico no qual se desenvolvem contradições específicas entre projetos de avaliação e de qualidade.

A dimensão dialética, por sua vez, orienta a apreensão do movimento contraditório que constitui o objeto. A contradição é reconhecida como categoria central: “a lei fundamental também é a unidade e luta dos contrários, a lei da contradição” (Triviños, 1987, p. 54). É ela que permite compreender por que o mesmo sistema que produz indicadores de desempenho também abriga (ainda que de forma subordinada) instrumentos de avaliação institucional potencialmente democráticos. É precisamente na tensão entre avaliação em larga escala e avaliação institucional que se situa a possibilidade de superação, como se verá neste estudo, não pela negação abstrata dos indicadores, mas pela sua subordinação a um conceito multidimensional de qualidade ancorado na totalidade concreta.

Por fim, a prática social comparece como critério de verdade e categoria fundamental do materialismo dialético, ao lado da matéria e da consciência. Triviños (1987, p. 27) afirma “que a prática é o critério decisivo para reconhecer se um conhecimento é verdadeiro ou não. Mas também diz que ela está na base de todo conhecimento e é o propósito final do mesmo”. Assumir essa premissa implica reconhecer que a avaliação educacional não apenas tenta inferir a realidade, mas a produz ativamente - e que a análise aqui desenvolvida visa, em última instância, oferecer elementos para transformá-la.

Dessa forma, sob essa perspectiva epistemológica, pretende-se estudar as avaliações educacionais como prática social, que não apenas pretendem mensurar a educação, mas produzem objetivamente formas de expressá-la (índices, escalas de proficiência, metas, etc.), as quais concorrem para consolidar um conceito específico de qualidade, geralmente reduzido ao desempenho mensurável. A avaliação como sistema é construída na dinâmica da unidade e da luta de opostos: de um lado, a expressão da qualidade em termos de resultados das avaliações de rendimento escolar em larga escala; de outro, a capacidade de ampliar o conceito de qualidade para outras dimensões frequentemente secundarizadas.

Historicamente, o sistema de avaliação da educação se constituiu como a síntese de uma disputa política em torno do conceito de qualidade. Essa disputa não é apenas discursiva: ela se objetiva nas normas que articulam avaliação, qualidade e financiamento, tanto na esfera nacional quanto na estadual, configurando as tensões entre avaliação em larga escala e avaliação institucional. “Desta maneira, a contradição é a fonte genuína do movimento, da transformação dos fenômenos” (Triviños, 1987, 1987, p. 69).

Dessa forma, o caráter sociológico desta pesquisa reside na interpretação do fenômeno educacional como prática social, cujas diretrizes são objeto de permanente disputa política. De acordo com Rodrigues (2004, p. 2), “a educação é um objeto privilegiado da sociologia. Porque o ato de educar é, ao mesmo tempo, a base da conservação da ordem e o esteio de suas mais radicais transformações”.

Nessa linha de estudo, constata-se que a educação se insere na realidade histórico-material do sistema político e econômico. Em consequência, funciona como instrumento de manutenção do *status quo*, ou seja, da dominação material e ideológica de uma classe sobre outra. Reconhece-se, a partir desse pressuposto, que as disputas políticas no campo educacional tendem a preservar relações de dominação e exploração, dada a relação entre poder político e poder econômico. Não obstante, questiona-se a possibilidade de a escola se constituir em espaço de luta de classes, orientado à democratização do conhecimento e da sociedade.

Nesse contexto, o paradigma contemporâneo de administração da educação pública aposta na racionalização¹ do trabalho escolar, intensificando o processo de alienação² e mantendo trabalhadores e estudantes alheios ao sentido mais amplo da educação, ou seja, à dimensão política da escola enquanto espaço de luta de classes.

A organização do trabalho didático (Alves, 2012) na educação atual apresenta diversos aspectos que contribuem para essa alienação: professores especializados; formação de mão de obra voltada para o mercado; uso de manuais didáticos; classes

¹ “O exercício da autoridade racional depende de um quadro administrativo hierarquizado e profissional, que se caracteriza pela existência de uma burocracia. Este é o sentido histórico que Weber chama de racionalização das sociedades: uma crescente transformação dos modos informais e tradicionais de extração de obediência em instituições organizadas racionalmente, impessoalmente e legalmente para obtenção desta obediência” (Rodrigues, 2004, p.64).

² Para Marx (2004, p. 82-83), a alienação do trabalho consiste em ser este externo ao trabalhador, atividade imposta na qual ele não se afirma, mas se nega; o trabalhador só se sente junto a si fora do trabalho, e no trabalho sente-se fora de si. Não é a satisfação de uma necessidade, mas meio para outras necessidades. O trabalhador não se reconhece no produto de sua atividade nem na própria atividade de produzi-lo; o trabalho, em vez de ser a expressão de suas capacidades humanas, converte-se em atividade que o desumaniza e o submete a uma potência estranha que o domina.

numerosas; e a avaliação como instrumento de mensuração dos resultados do ensino e de controle dos processos de gestão (regulação), entre outros.

Essencialmente, a educação está organizada para consolidar e aprimorar o modo capitalista de produzir a vida material, em moldes fragmentados e especializados. Alves (2012, p. 70) afirma que:

o aparato administrativo produzido pela escola moderna tornou-se indispensável à realização de sua forma histórica radicada em Comênio. [...] A extensa estrutura administrativa constitui particularidade da escola moderna e só ganhou peso em decorrência do caráter complexo da instituição que, desde o século XVII, assumiu a função de “ensinar tudo a todos”, segundo a expressão de Comênio.

A racionalização do trabalho escolar, compreendido como a organização do trabalho didático que estrutura as práticas de ensino-aprendizagem sob formas históricas de controle e divisão de tarefas (Alves, 2012), exige uma forma de controle burocrático que vem se aperfeiçoando progressivamente para atender à estrutura administrativa do sistema político e econômico. Esse controle se caracteriza pela ênfase em regras formais, hierarquia e padronização dos procedimentos escolares (Freitas, 2018).

Na atualidade, essa forma de administração denomina-se gerencialismo. Sua gênese remonta às reformas do Estado empreendidas a partir do final do século XX, que transpuseram para o setor estatal princípios de eficiência, mensuração e responsabilização oriundos da lógica privada (Pereira, 1998; Afonso, 2001). Pereira (1998) sistematiza esse modelo por meio de características precisas: descentralização financeira e administrativa, redução da hierarquia burocrática, organizações flexíveis com competição controlada, confiança limitada nos executores, definição de objetivos convertidos em indicadores de desempenho e controle orientado a resultados, com foco no atendimento ao cidadão. Trata-se de uma racionalidade que desloca o eixo dos processos para os resultados numéricos, sem eliminar a burocracia, mas reconfigurando-a para servi-los.

Na educação, o gerencialismo consolidou-se como paradigma vigente, operando como uma tecnologia avançada de racionalização do trabalho escolar (Adrião, 2006; Oliveira, 2015). Nesse paradigma, a avaliação assume papel fundamental: ela atua como instrumento central de regulação e controle, alinhando as instituições de ensino a metas de desempenho e a critérios de eficiência que tendem a ocultar a dimensão política da prática educativa (Afonso, 2009; Freitas, 2018).

Quanto à gestão democrática, reivindicada para a educação pública durante a construção democrática do país no pós-ditadura militar (1964 - 1985) e presente em documentos normativos centrais (Brasil, 1988; Brasil, 1996), é disputada por atores

políticos e teóricos de tradições epistemológicas distintas. “Para os pensadores neoliberais o sentido desses termos é prioritariamente técnico-racional, enquanto que para os pensadores críticos, o sentido é sociológico, antropológico, político” (Sander, 2009, p. 76). Sua característica mais marcante é a horizontalidade, incompatível com a visão positivista técnico-racional que se ajusta apenas a uma lógica descendente de gestão, como a gerencial.

É fundamental registrar que o conceito de qualidade da educação é polissêmico. Conforme analisam Machado, Alavarse e Chappaz (2024), essa qualidade pode ser definida e medida de formas distintas, que muitas vezes disputam entre si. Por exemplo, a qualidade pode ser entendida como: a garantia de acesso, permanência e conclusão da trajetória escolar; a existência de condições de ensino adequadas, incluindo infraestrutura e condições de trabalho dos professores; ou, na forma que se tornou hegemônica, a medida das proficiências dos alunos em testes padronizados. Essa polissemia dá origem a uma nítida disputa discursiva. Ribeiro e Sousa (2023) analisam essa controvérsia como um *continuum* argumentativo. De um lado, situa-se um discurso economicista, que enquadra a escolarização essencialmente como capital humano e justifica as avaliações em larga escala como ferramentas estratégicas para a competitividade internacional. De outro, um discurso crítico que, embora internamente heterogêneo, se opõe a essa lógica e propõe alternativas, como a “qualidade negociada” ou a “qualidade social” da escola pública.

Nesse contexto, debate-se a relação dialética entre a avaliação em larga escala e a avaliação institucional na produção de indicadores de qualidade e na construção do sistema de avaliação da educação básica, levando em conta a disputa política travada nas instâncias federal e estadual. A qualidade indicada por esse sistema pode referir-se tanto ao desempenho e ao rendimento escolares – verificados em avaliações de larga escala e indicadores de fluxo, forma hegemônica de avaliação da qualidade educacional – quanto às condições de realização do ensino e da aprendizagem, a exemplo da infraestrutura escolar, da formação e valorização dos profissionais, dos insumos, das tecnologias, dos processos de gestão participativos e da autonomia administrativa e pedagógica, aspectos passíveis de verificação por meio da avaliação institucional.

A defesa da primeira concepção de qualidade pressupõe a valorização de processos de gestão orientados à eficiência, com alinhamento curricular às matrizes de referência das avaliações em larga escala e foco na melhoria do desempenho nessas avaliações (Brasil, 2019a) – o que, em última análise, privilegia o modelo gerencial de

gestão. Nessa lógica, o investimento educacional prioriza metas e resultados em testes padronizados, por meio de métodos de gerenciamento e racionalização do trabalho escolar, incorporando a avaliação como instrumento de controle e regulação da educação.

A segunda concepção de qualidade pressupõe a melhoria das condições de oferta, a valorização e a formação dos profissionais da educação e o investimento em infraestrutura e insumos. Prevê também a autonomia escolar, em processos de autoavaliação institucional potencialmente articulados a práticas colegiadas e participativas. Nessa outra lógica, a avaliação pode ser inserida como instrumento de emancipação, possibilitando que a escola demande do Estado as condições necessárias para uma educação com qualidade (Brasil, 2016b).

Em função do objeto de estudo, dos objetivos delineados e do referencial epistemológico e metodológico adotado, esta pesquisa recorre à triangulação de coleta de dados (Triviños, 1987, p. 138–139), investigando:

1) Os processos e produtos centrados no sujeito: serão analisados Relatórios do Saiems emitidos pela Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul (SED/MS), Relatórios da AII produzidos pela própria escola e resultados dos indicadores de avaliação em larga escala, de quatro escolas da REE/MS, localizadas nas três Regiões Intermediárias do estado. Na região de Campo Grande, foram selecionados dois municípios e nas demais regiões (Corumbá e Dourados) foi selecionado um município, abrangendo todas as classificações de porte de cidade, considerando o número de habitantes. Em cada município, foi selecionada uma escola da REE/MS, contemplando o ensino comum, a Educação de Jovens e Adultos (EJA), a Educação Profissional e as etapas do ensino fundamental (anos iniciais e finais) e ensino médio. As unidades foram escolhidas pela representatividade regional e pela relevância demográfica, assegurando a abrangência territorial sul-mato-grossense.

2) Os elementos produzidos pelo meio do sujeito e que incidem sobre seu desempenho na comunidade: serão analisadas produções acadêmicas sobre o contexto sul-mato-grossense e as normas e orientações do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (CEE/MS) e da mantenedora da REE/MS (SED/MS), por meio de Deliberações, Resoluções, documentos orientativos, notícias e sites institucionais; bem como as aulas da formação de diretores escolares realizada em 2023 pela Fundação de Apoio e Desenvolvimento à Educação Básica de Mato Grosso do Sul (Fadep/MS), em parceria com o Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo – Polo de Ribeirão Preto (IEA-RP/USP).

3) Os processos e produtos originados pela estrutura socioeconômica e cultural do macro-organismo social no qual está inserido o sujeito: serão investigadas as normas e políticas nacionais e o alinhamento destas com políticas internacionais que orientam a educação. A avaliação será tomada como objeto de análise, examinando a disputa política entre diferentes concepções de avaliação, gestão e qualidade, bem como a relação dialética entre a avaliação institucional e a avaliação em larga escala na construção do Sistema de Avaliação da Educação Básica. Além das leis, normativas e documentos oficiais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e do Ministério da Educação (MEC), serão examinados documentos de organizações que participam do debate público sobre a educação, como a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) e a Conferência Nacional da Educação (Conae).

A sustentação teórica desta pesquisa ancora-se em um diálogo com um referencial teórico que analisa criticamente as políticas educacionais contemporâneas. O estudo mobiliza autores que discutem as categorias centrais – gerencialismo, gestão democrática, avaliação e qualidade – articulando as disputas em torno do sistema avaliativo e do próprio conceito de qualidade. Esse embasamento teórico ilumina a tensão entre as avaliações em larga escala e a avaliação institucional e aprofunda a reflexão sobre as formas de expressão da qualidade na educação. A triangulação entre fontes bibliográficas, documentos oficiais e relatórios escolares confere consistência e confiabilidade aos resultados.

No primeiro capítulo, investiga-se a política de avaliação da educação básica no Brasil à luz do materialismo histórico-dialético, situando-a no contexto do neoliberalismo e diferenciando a aparência dos indicadores de desempenho da essência dos processos educativos. Toma-se a qualidade como conceito-chave em disputa, examinando como os processos de gestão gerencial, implementados a partir da década de 1990, tensionam o princípio constitucional da gestão democrática. Abordam-se, ainda, as questões teóricas e legais da macroestrutura educacional, explorando a articulação entre avaliação, gestão e financiamento para a garantia das condições materiais da educação.

No segundo capítulo, discute-se a relação dialética entre a avaliação em larga escala e a avaliação institucional na construção do Sistema de Avaliação da Educação Básica, analisando a disputa política entre esses modelos. Examina-se a trajetória normativa desse sistema e o embate entre uma concepção de qualidade restrita a métricas de proficiência e uma perspectiva multidimensional e participativa. A análise evidencia as contradições atuais, revelando a persistência de um movimento de contrarreforma da

avaliação no Brasil – o qual vem negligenciando uma perspectiva de avaliação participativa e multidimensional reivindicada por atores organizados na CNDE e na Conae, reafirmada na recente instituição do SNE.

O terceiro capítulo aprofunda o exame do modelo de avaliação educacional da REE/MS, investigando a concepção de gestão que, na prática, a orienta. Com base na análise documental de produções acadêmicas, leis, da formação de gestores e da recente reorganização administrativa de 2025, demonstra-se o paradoxo entre o discurso da gestão democrática e a prática gerencialista. Expõe-se como o arcabouço normativo e formativo, embora formalmente associado à participação, fundamenta-se em mecanismos sofisticados de controle e responsabilização, alinhando a liderança escolar à produção de resultados em testes padronizados.

O quarto capítulo apresenta a pesquisa empírica, detalhando o desenho de investigação dos documentos escolares, planejado para averiguar a materialidade da avaliação institucional no cotidiano escolar. São discutidos os resultados, evidenciando de que modo as políticas oficiais são traduzidas e operacionalizadas na escola, bem como quais políticas de avaliação e gestão são prioritárias na REE/MS.

Por fim, esta pesquisa aponta contribuições para uma política de avaliação que amplie o conceito de qualidade da educação, aproximando-se da essência que a aparência dos indicadores hegemônicos tende a ofuscar. Evidenciam-se os avanços e a posição do estado diante da política de avaliação, bem como os desafios para que essa política produza um panorama multidimensional da qualidade da educação, em um processo genuinamente participativo.

Ao adotar uma perspectiva crítica, a pesquisa questiona o modelo hegemônico de avaliação e propõe reflexão sobre o papel desse modelo na gestão das escolas da REE/MS. A análise das práticas avaliativas sob a ótica do materialismo histórico-dialético pode subsidiar a construção de um conceito de qualidade abrangente, que incorpore dimensões hoje negligenciadas, e favorecer processos de gestão participativos nas escolas públicas, fortalecendo a gestão democrática, princípio da educação nacional.

O produto final desta pesquisa materializa-se na proposição do Iquems, acompanhado de um projeto básico. O Iquems propõe uma inversão na lógica avaliativa atual: ele traz a avaliação institucional para o epicentro da política de avaliação, tratando-a não como um apêndice burocrático, mas como o eixo articulador da qualidade educacional. Nessa perspectiva, a avaliação em larga escala não é eliminada, mas integrada como uma das dimensões de um sistema mais amplo, que abrange também

infraestrutura, gestão democrática, formação e carreira docentes, entre outras condições de oferta.

A contradição estruturante que perpassa toda a investigação pode ser assim formulada: a qualidade educacional é publicamente medida e governada como desempenho mensurável, ao mesmo tempo que a existência de instrumentos de avaliação institucional abre a possibilidade concreta de reorientá-la para dimensões mais densas, democraticamente construídas e materialmente referenciadas.

Essa tensão não é acidental, mas expressa, no plano da política avaliativa, a hegemonia do gerencialismo como paradigma da administração pública e a permanente disputa pelo conceito de qualidade. A pesquisa sustenta que a superação dessa contradição não reside na exclusão de um modelo pelo outro, e sim em uma síntese dialética: subordinar os indicadores de rendimento a um sistema único de avaliação institucional ampliado, no qual a escola seja avaliada e também avalie a mantenedora, a participação produza efeitos na governança e os resultados sirvam à redistribuição e ao apoio técnico, não à centralização e à regulação.

Com esse propósito, a dissertação está organizada de modo a articular, em cada capítulo, a análise teórica, a trajetória normativa e a investigação empírica, sempre orientadas pelo materialismo histórico-dialético. Ao final, espera-se que o percurso realizado, e o produto dele derivado, contribua para o debate sobre as políticas de avaliação no estado de Mato Grosso do Sul e, em sentido mais amplo, para a reflexão acerca das condições sob as quais a avaliação educacional pode deixar de operar como tecnologia de regulação e passar a servir à democratização da educação.

CAPÍTULO 1 – A AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL, O NEOLIBERALISMO E O MODELO GERENCIAL DE GESTÃO

A análise desenvolvida neste capítulo evidencia que a avaliação da educação básica no Brasil está centrada nos indicadores das avaliações em larga escala e do Ideb, associando-se a um contexto político-econômico marcado pelo neoliberalismo e pela adoção de modelos gerenciais de gestão da educação.

Esses processos, articulados a diretrizes de organismos internacionais como o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), reforçam uma concepção de qualidade educacional que prioriza métricas de eficiência em detrimento de investimentos estruturais e da valorização docente. Tal

dinâmica aprofunda desigualdades históricas, consolidando a avaliação como instrumento de regulação e controle, alinhado a interesses que subordinam a educação às demandas do mercado.

Este capítulo está organizado em três seções que situam a avaliação no contexto das políticas neoliberais e do paradigma gerencialista. A primeira seção analisa a influência de organismos internacionais, como o Banco Mundial e a OCDE, na construção do Estado Avaliador no Brasil e a transposição da lógica de mercado para a educação. A segunda seção aprofunda a discussão teórica sobre a gestão democrática e as contradições impostas pelo gerencialismo, utilizando o materialismo histórico-dialético para distinguir a aparência dos indicadores da essência dos processos escolares. A terceira seção examina o arcabouço normativo nacional, incluindo a LDBEN e o PNE, evidenciando como a legislação atrela qualidade, avaliação e financiamento em um campo de disputas permanentes.

1.1 A avaliação da educação no contexto das políticas neoliberais

O neoliberalismo não se reduz a um constructo ideológico ou a uma matriz meramente discursiva; ele constitui a configuração histórica assumida pelo capitalismo em sua fase contemporânea, como resposta à crise estrutural do capital (Mészáros, 2002). Trata-se de um projeto político de classe que reconfigurou o papel do Estado e as relações sociais em escala global, subordinando a esfera pública à dinâmica de acumulação e aos imperativos do mercado (Harvey, 2008).

Tendo em vista a robustez da literatura que analisa sua gênese e ascensão, esta pesquisa não reitera essa trajetória, mas investiga como a lógica imanente a essa configuração do capital se materializou em políticas educacionais no Brasil. Para os fins deste estudo, o neoliberalismo é compreendido, portanto, como a forma histórica do capital que redefine o papel do Estado - de garantidor de direitos para promotor de serviços - e impulsiona reformas pautadas pela eficiência, competição e desobrigação estatal (Harvey, 2008; Adrião, 2006). Sob essa racionalidade econômica, a educação deixa de ser concebida como direito social e passa a ser tratada como mercadoria, operando-se um deslocamento estratégico que transfere responsabilidades do Estado para o indivíduo e para o mercado (Frigotto, 2007; Freitas, 2018).

No contexto brasileiro, a adoção dessa agenda a partir da década de 1990 se deu em um campo de tensão, marcado pela disputa entre a recente promessa de direitos da

Constituição de 1988 e a implementação de contrarreformas que buscaram frear essa expansão (Behring; Boschetti, 2010).

É nesse bojo que a administração pública passa a ser redefinida, importando do setor privado o paradigma do gerencialismo. Forjado no contexto das reformas neoliberais do final do século XX, o gerencialismo representa a transposição, para o aparelho estatal, de princípios como eficiência, mensuração e responsabilização, sob o argumento de modernizar a gestão e reduzir custos (Pereira, 1998).

Do ponto de vista teórico, ampara-se nos postulados de que a lógica de mercado constitui o melhor critério para organizar o setor público, inclusive a escola (Adrião, 2006; Oliveira, 2015). Assim compreendido, o gerencialismo não é mera técnica de administração, mas um projeto político que reconfigura as finalidades do Estado, subordinando-as à lógica privada (Drabach; Souza, 2014).

Conforme analisa Höfling (2001), o Estado redefine-se como gestor da lógica de mercado, sob o argumento da eficiência. Na educação, essa redefinição traduziu-se na centralidade dos mecanismos de avaliação, na responsabilização por resultados e no foco em indicadores padronizados - elementos que constituem, eles próprios, a engrenagem por meio da qual o gerencialismo regula o trabalho escolar e institui sua noção de qualidade (Afonso, 2009; Freitas, 2018).

A Constituição Federal estabelece, no artigo 37, que a administração pública deve pautar-se pelos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência - sendo a eficiência, em particular, um vetor que adquiriu centralidade com a Reforma Gerencial dos anos 1990 (Pereira, 1998). Com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 109/2021³, acrescentou-se o § 16 ao artigo, determinando que os órgãos e entidades “devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei” (Brasil, 1988). Assim, a Lei Maior insere explicitamente a avaliação como dever do poder público, atrelando-a ao princípio da eficiência na gestão estatal.

Leis e normas, incluindo a própria Constituição Federal, são produtos de correlações de forças e constituem, portanto, um campo de disputa no qual projetos de administração pública, de educação e de avaliação se confrontam, negociam e se reconfiguram. O resultado normativo sintetiza compromissos diversos, que podem

³ Instituiu um regime de ajuste fiscal e controle de gastos na União, estados e municípios. Permitiu o pagamento do auxílio emergencial durante a pandemia, mas condicionou isso a medidas de contenção de despesas no setor público (Brasil, 2021b).

orientar um desenvolvimento social mais justo ou, ao contrário, reproduzir assimetrias preexistentes. Nesse sentido, os dispositivos legais refletem tensões entre concepções distintas de gestão e educação, manifestando acordos possíveis diante dessas disputas.

Ao examinar o que a LDBEN dispõe sobre avaliação e qualidade da educação, conceitos em disputa no processo normativo, verifica-se uma articulação interna que conecta princípios, instrumentos e finalidades. O inciso V do §1º do artigo 5º da LDBEN prevê a garantia de acesso aos resultados da avaliação da qualidade, podendo esta ser realizada pela União ou em parcerias internacionais; já o inciso VI do artigo 9º define a melhoria da qualidade do ensino como objetivo do processo nacional de avaliação do rendimento escolar (Brasil, 1996).

Em outras palavras, a lei não apenas autoriza a aferição da educação por meio de avaliações, como também atrela esse processo à melhoria do ensino, explicitando a possibilidade de cooperação externa como parte do arranjo institucional de avaliação.

No que tange à organização federativa, a LDBEN determina que a União assegure um processo nacional de avaliação de todas as etapas da educação básica, incluindo o ensino fundamental e médio (§6º do artigo 5º). Delinea-se, desse modo, um eixo de coordenação nacional para monitorar a educação. Em complemento, o inciso IV do §3º do artigo 87 indica a criação de um sistema nacional de avaliação do rendimento escolar na etapa do ensino fundamental (Brasil, 1996).

Forma-se assim um desenho que combina diretrizes centrais com responsabilidades compartilhadas, no qual o processo avaliativo opera como mecanismo de acompanhamento de metas e de indução de políticas educacionais entre os entes federados.

No plano dos princípios educacionais, a garantia de padrão de qualidade figura como diretriz do ensino público, conforme o inciso IX do artigo 3º da LDBEN e o inciso VII do artigo 206 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988; 1996). Em continuidade, o inciso IX do artigo 4º da LDBEN determina que a educação pública deverá ser organizada com:

padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e a quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, adequados à idade e às necessidades específicas de cada estudante, inclusive mediante a provisão de mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos apropriados (Brasil, 1996).

Assim, a norma vincula a ideia de padrão de qualidade a condições objetivas de oferta, explicitando parâmetros materiais que sustentam o trabalho pedagógico. Observa-

se, portanto, que esses padrões mencionados no artigo 4º da LDBEN referem-se às condições de oferta – especificamente aos insumos por aluno. Em paralelo, os artigos 74 e 75 da LDBEN tratam do financiamento da educação relacionado à qualidade, sugerindo que a disponibilidade e a adequada aplicação de recursos são dimensões indissociáveis da própria noção de padrão de qualidade (Brasil, 1996). Nessa chave, a LDBEN atrela qualidade, avaliação e financiamento como dimensões interdependentes.

Legislações complementares detalham e atualizam esse arranjo normativo, refletindo a disputa subjacente. Exemplo é a Emenda Constitucional nº 108/2020, que institui o novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e dispõe sobre o Custo Aluno-Qualidade (CAQ), reforçando a dimensão de insumos como referência concreta para o padrão de qualidade (Brasil, 2020a). Outras normas alteram a LDBEN no curso da disputa política, como as leis de reforma do ensino médio (Brasil, 2017c; 2024a), que reconfiguram objetivos curriculares e repercutem na concepção de metas e avaliações.

No mesmo sentido, o Decreto nº 6.094/2007, que implementou o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, vincula a aferição objetiva da qualidade ao Ideb, articulando desempenho educacional e repasse de recursos (Brasil, 2007).

Em síntese, a estrutura normativa estabelece elos entre as condições de oferta, os processos avaliativos e o financiamento público, ao mesmo tempo em que mantém em aberto a disputa conceitual sobre o significado de qualidade e sobre quais dimensões devem ter primazia no acompanhamento das políticas educacionais.

Para além da dimensão jurídico-normativa, a temática da avaliação educacional é amplamente discutida nas pesquisas acadêmicas, tendo se consolidado historicamente como um princípio de regulação do Estado e uma ferramenta de gestão da qualidade na sociedade moderna, seja nos setores públicos ou privados, contribuindo para aperfeiçoar programas e influenciar transformações e definições de políticas, práticas e decisões ao longo da história (Tenório; Andrade, 2009).

Historicamente, a avaliação não ocupou um lugar de destaque nos debates que consolidaram a pauta da gestão democrática nos anos 1980. Conforme aponta Freitas (2007b), ao examinar as discussões das Conferências Brasileiras de Educação (CBEs), a avaliação não figurou como uma mediação necessária ou uma ferramenta estratégica para a construção da gestão democrática da educação, embora a necessidade de controle social sobre a ação do Estado estivesse presente. Assim, abriu-se o espaço para que a avaliação em larga escala emergisse articulada a lógica da administração central.

A pesquisa de Freitas (2007a) incide sobre o quadriênio de 1998 a 2002, marco temporal da emergência das políticas de avaliação educacional no país, mas o estudo possui um escopo histórico mais amplo. A análise remonta ao início do século XX, traçando o complexo processo de preparação do terreno político e legal, com gradual e intencional inserção da avaliação nas políticas de Estado, culminando na constituição do que se denomina Estado avaliador contemporâneo.

Embora Freitas (2007a) se proponha a realizar uma ampla investigação acerca da avaliação da educação básica no Brasil, o foco de suas análises e a substância de seus resultados recaem de forma quase exclusiva sobre as políticas de avaliação em larga escala. Tal direcionamento sugere que foi priorizada, nesse período, a dimensão macropolítica de aferição de resultados em detrimento das práticas e dos mecanismos internos de autoavaliação e gestão da unidade escolar.

Freitas (2007a), salienta uma notável dissociação entre as esferas de debate ao final do século XX, indicando a ausência do tema avaliação nas discussões sobre políticas educacionais capitaneadas por atores da sociedade civil. Paralelamente, o Estado, alinhado à lógica do gerencialismo, consolidava a avaliação como ferramenta central. Essa manobra permitiu ao poder público estabelecer um poderoso instrumento de regulação, controle e responsabilização do sistema. Uma das constatações centrais da abrangente pesquisa indica a falta da participação social efetiva na definição dos parâmetros e usos da avaliação.

No contexto contemporâneo, em que o gerencialismo constitui o paradigma dominante da administração pública, a eficiência é traduzida como a gestão racional dos recursos para maximizar entregas com qualidade e economicidade, alinhadas a objetivos explicitamente pactuados. Em termos operacionais, essa lógica orienta os processos e resultados do Estado para a geração do que a literatura gerencial denomina “valor público” (Castro; Castro; Jacob, 2017).

Sob uma perspectiva crítica, na medida em que o trabalho público é submetido a métricas de desempenho, produtividade e controle, expressa-se a transposição da lógica de acumulação para a esfera estatal, análoga à do setor privado (Adrião, 2006; Freitas, 2018). Nesse arranjo, a avaliação em larga escala assume um papel estratégico: ela fornece a medida objetiva do “valor público”, convertendo resultados educacionais em indicadores padronizados que viabilizam tanto a responsabilização quanto a alocação de recursos financeiros (Afonso, 2009; Oliveira, 2015).

No Brasil, a avaliação da educação básica realiza-se principalmente por meio da leitura de indicadores das avaliações em larga escala, combinados a dados de fluxo escolar, os quais compõem o Ideb. Desse modo, políticas públicas e projetos de governo na área educacional têm sido orientados prioritariamente por esses indicadores de desempenho.

A centralidade conferida às avaliações em larga escala nas definições das políticas educacionais não se restringe ao âmbito nacional: trata-se de uma agenda global que, “[...] intensificou-se com a inserção das nações na globalização e as avaliações internacionais pesando na política nacional de educação” (Salerno; Luce, 2018, p. 1254).

Os resultados demandados por esse contexto global levaram, na educação brasileira, à construção de um modelo sistêmico de avaliação educacional amparado por uma regulação alinhada a diagnósticos de organismos internacionais, como o Banco Mundial, a OCDE e a Unesco, os quais apontam uma crise educacional especialmente em países periféricos (Santos; Zanardini; Amaya, 2023).

Nesse quadro, o Banco Mundial exerceu forte influência sobre as políticas educacionais brasileiras nas últimas décadas, menos pelo volume de recursos investidos e mais pela capacidade de condicionar políticas sociais, já que seu aval facilitava a liberação de empréstimos para programas de ajuste estrutural (Haddad, 2008).

Tais organismos internacionais orientaram matrizes curriculares e metodológicas com foco na administração escolar gerencial, supervalorizando a gestão pela eficiência, estimulando a competição por resultados e ancorando-se em indicadores definidos de forma descendente. O neoliberalismo, nesse contexto, redefine a educação como um serviço, em contraste com sua compreensão como direito social (Haddad, 2008).

Conforme Höfling (2001, p. 30), para discutir políticas públicas, é preciso considerar as questões de fundo “as quais informam, basicamente, as decisões tomadas, as escolhas feitas, os caminhos de implementação traçados e os modelos de avaliação aplicados, em relação a uma estratégia de intervenção governamental qualquer”. Assim, a avaliação deixa de ser uma questão meramente técnico-metodológica restrita à escola e passa a orientar decisões nos sistemas de ensino e nas políticas nacionais.

Esse contexto observa-se especialmente no final do século XX, quando surgem as primeiras avaliações em larga escala no país (Luckesi, 2012), período em que se institui o Saeb (Brasil, 2019a) e se inicia o ciclo de contrarreformas neoliberais no Brasil, em confronto com as reformas sociais necessárias à garantia dos direitos previstos na Carta Magna de 1988 (Behring; Boschetti, 2010).

Behring e Boschetti (2010) traçam um panorama da ampliação das políticas sociais durante a redemocratização do Brasil pós-regime militar e após a promulgação da Constituição Federal de 1988, seguida por contrarreformas que buscaram frear essa ampliação no contexto do neoliberalismo e da globalização econômica. Desde então, evidencia-se uma disputa política permanente entre projetos de reformas sociais e de contrarreformas neoliberais.

A década de 1990, com a criação do Saeb, focado em avaliações amostrais do desempenho dos alunos em Língua Portuguesa e Matemática, inaugura a política de avaliação em larga escala no país. Afonso (2001) analisa a influência de organismos internacionais nesse processo, identificando a priorização de métricas de eficiência em detrimento de investimentos em infraestrutura escolar e na valorização docente.

Emergindo nesse contexto, a avaliação educacional consolidou-se como instrumento central da reforma gerencial do Estado, ancorando um modelo de gestão baseado na mensuração de resultados e na responsabilização de escolas, gestores e professores. Tal centralidade associa-se à conformação do Estado avaliador, em que a avaliação orienta decisões políticas, a distribuição de recursos e legitima intervenções administrativas (Afonso, 2009).

A avaliação em larga escala difundiu-se como resposta à pressão por eficiência na educação, sem que ocorresse um investimento proporcional em infraestrutura escolar e valorização docente, o que aprofundou as desigualdades existentes. Freitas (2018) critica a lógica do *accountability* vinculada ao Saeb e ao Ideb, argumentando que a pressão por resultados em testes padronizados ignora as desigualdades materiais e acaba culpabilizando escolas e professores pelos baixos desempenhos, sem prover os recursos necessários para a melhoria da qualidade.

No mesmo sentido, Oliveira, Dourado e Oliveira (2011) destacam que o Ideb, ao atrelar o financiamento e a gestão a metas quantitativas, aprofundou desigualdades regionais, penalizando as redes de ensino com piores condições materiais. O Ideb, ao vincular repasses de recursos ao cumprimento de metas de desempenho, induziu práticas de ensino para o teste, homogeneizando currículos e penalizando escolas das periferias que atendem populações vulneráveis, aprofundando desigualdades educacionais (Freitas, 2014; Sousa, 2013).

Diante desse panorama, a consolidação de um Estado avaliador no Brasil decorreu de um processo articulado entre reformas internas e influências externas, notadamente de

agências multilaterais como o Banco Mundial e a OCDE, que disseminaram globalmente a agenda da reforma gerencial como condição para financiamentos e cooperação.

Esse movimento promoveu um modelo de política educacional que associa descentralização administrativa à centralização política, ou seja, enquanto se delega às escolas a execução, a gestão dos recursos e a responsabilidade pelo fracasso, o governo central mantém o controle sobre o currículo, as metas e, sobretudo, o sistema de avaliação, com foco na responsabilização (*accountability*) dos agentes educacionais e na eficiência dos sistemas.

Essa lógica gerencialista, importada da administração de empresas, tensiona os princípios da gestão democrática e da educação como direito social, uma vez que a participação da comunidade escolar fica, muitas vezes, subordinada ao cumprimento de metas pré-estabelecidas externamente, desafiando a construção de práticas avaliativas mais emancipatórias e dialógicas.

A ênfase predominante nas avaliações em larga escala tende a homogeneizar os sistemas de ensino, ao alinhar currículos e práticas pedagógicas ao desenvolvimento de competências demandadas pelo mercado, relegando a segundo plano a formação crítica e política dos estudantes.

Como sintetiza Baretto (2001, p. 57), políticas educacionais orientadas por essa visão partem do pressuposto de que formar uma força de trabalho educada é crucial para enfrentar a competição econômica, elevando a produtividade e a capacidade de adaptação às rápidas mudanças dos mercados internacionais. Essa perspectiva reduz a educação a um instrumento de adequação da força de trabalho aos imperativos do mercado, subordinando a formação humana integral às demandas de produtividade e empregabilidade.

Resultados insatisfatórios em indicadores educacionais são frequentemente mobilizados para justificar o deslocamento da responsabilidade do Estado para a iniciativa privada e organizações não governamentais, seja por meio de privatizações, parcerias público-privadas ou contratação de organizações sociais para gerir escolas públicas, sob o argumento de aumentar a eficiência e reduzir custos (Höfling, 2001).

Esse movimento, não expressa apenas uma racionalidade técnica, materializa a própria dinâmica da administração gerencial, que muda as fronteiras entre o público e o privado e transfere a execução de políticas sociais a agentes de mercado, redefinindo o papel do Estado e, sob o argumento da busca por eficiência, promovendo o desmonte de

serviços públicos e a sua subordinação gradual aos interesses e à lógica do mercado (Adrião, 2006; Freitas, 2018).

No interior dessa lógica neoliberal, a competição é erigida à condição de virtude primordial (Harvey, 2008). O autor destaca que o neoliberalismo não apenas valoriza o mercado, mas busca ativamente criar mercados e relações de competição onde antes não existiam, vendo nisso o principal mecanismo de alocação de recursos e de definição de valor.

Transposta para a educação, tal premissa fomenta uma corrida por posições em *rankings* e pelo alcance de metas numéricas, criando um quase-mercado educacional onde escolas competem por alunos (e pelos fundos atrelados a eles) e professores competem por indicadores de desempenho.

Nesse cenário, os indicadores externos de desempenho passam a equivaler ao próprio conceito de qualidade, reduzindo o complexo e multifacetado processo educacional a números, reconfigurando os modos de gestão escolar, que abandona uma perspectiva prioritariamente pedagógica e assume um caráter de gerenciamento focado em resultados, conectando-se diretamente à cultura performativa, fechando o ciclo da regulação pelo desempenho.

Em conjunto, esses vetores - homogeneização orientada pelo mercado, responsabilização com deslocamento de recursos ao setor privado e competição por resultados - consolidam a função reguladora da avaliação educacional e preparam o terreno para que ela opere como uma régua de qualidade e como critério para alocação de recursos públicos.

Assim, ao longo das últimas décadas, a política educacional brasileira estruturou-se sob forte influência da lógica gerencialista e do neoliberalismo, consolidando um Estado avaliador apoiado em avaliações em larga escala. Esses instrumentos de medição padronizada assumiram papel central na definição do que se entende por qualidade da educação, na destinação de recursos públicos e na responsabilização de gestores, escolas e docentes pelos resultados.

Então, a adoção desse modelo produziu efeitos contraditórios: ao mesmo tempo que possibilitou a coleta sistematizada de dados sobre o desempenho das redes de ensino, também contribuiu para o aprofundamento das desigualdades, ao desconsiderar as condições objetivas que marcam a realidade das escolas públicas brasileiras (Freitas, 2012; Oliveira; Dourado; Oliveira, 2011).

Por conseguinte, infere-se que a própria função atribuída à avaliação educacional está intimamente relacionada ao conceito de qualidade adotado, o qual, por sua vez, serve de justificativa para o direcionamento do financiamento da educação. Nesse contexto, a educação passa a ser avaliada, planejada e executada sob a lógica do custo-benefício, lógica esta que legitima contrarreformas neoliberais, fortalece um ambiente educacional marcado pelo individualismo e competitividade e justifica políticas de austeridade com cortes nos gastos sociais.

A racionalidade que sustenta o Estado avaliador está profundamente enraizada no paradigma neoliberal. Harvey (2008) discute o neoliberalismo enquanto paradigma econômico dominante que, sob o discurso da eficiência e amparado por uma produção intelectual nas esferas política, econômica e social, oculta a verdadeira intenção, de intensificação da exploração do trabalho, geração de lucro e concentração de riquezas.

No campo educacional, essa lógica se traduz na prioridade da competição e na adoção de um modelo gerencialista, onde o foco em resultados e nos indicadores de larga escala atende à necessidade de justificar a alocação de recursos de forma mais eficiente (com corte de gastos e entrega de resultados).

Em escala global, tal paradigma estabelece relações de exploração dos países periféricos para a manutenção da hegemonia capitalista. Países que aderem a essa agenda tendem a priorizar o pagamento de juros da dívida pública, promovendo cortes em políticas sociais e adotando mecanismos de desregulamentação financeira e privatização (Harvey; 2008).

Essas medidas de austeridade fiscal, que levam à desvinculação de recursos da educação, não favorecem o desenvolvimento, a ampliação ou a melhoria das políticas sociais previstas na Carta Magna de 1988 (Behring; Boschetti, 2010). Na prática, comprometem a capacidade do Estado de prover diretamente o direito à educação, ao mesmo tempo em que mantêm os recursos públicos como lastro para a expansão de arranjos privatistas, que transferem a execução dos serviços para agentes privados, mas conservam o financiamento sob responsabilidade estatal (Adrião, 2006; Freitas, 2018).

Sob essa lógica, argumenta-se que os crescentes investimentos em educação pública no Brasil, no início do século XXI, não teriam gerado o retorno esperado: os índices de desempenho permaneceram aquém do previsto, considerando o volume de recursos investido (Banco Mundial, 2017).

Para otimizar a educação e torná-la mais eficiente, a política neoliberal defende a economia de recursos: aumento do número de alunos por professor, maior tempo de

trabalho efetivo em sala de aula e retrocesso em políticas de carreira não baseadas no desempenho individual. Nessa perspectiva, a melhoria da qualidade associa-se à participação de entidades privadas na política educacional, à difusão de uma cultura meritocrática na gestão e ao gerenciamento eficiente dos sistemas de ensino (Banco Mundial, 2017).

Enquanto as avaliações em larga escala por meio de testes padronizados prometem elevar a qualidade da educação, elas desconsideram os contextos socioeconômicos e as realidades estruturais das redes de ensino. *Rankings* e metas numéricas deslocam a responsabilidade pelos resultados para gestores, professores e estudantes, encobrindo o dever do Estado de prover condições adequadas para um ensino de qualidade.

Evidencia-se, assim, a primeira contradição: as avaliações em larga escala ampliam o acesso a dados de desempenho e permitem comparações entre escolas, sistemas e países, mas a desigualdade estrutural do sistema educacional brasileiro, sem equidade na (e adequada) distribuição de recursos, não é enfrentada em termos materiais. Pretende-se melhorar a qualidade ao mesmo tempo em que se reduzem recursos, o que compromete a coerência do argumento de eficiência.

Para articular a análise dessa contradição com o objeto de estudo desta pesquisa, convém explicitar os níveis em que a avaliação opera no sistema educacional, distinguindo seus efeitos no âmbito das escolas e das redes. Luckesi (2012) classifica as avaliações educacionais em três níveis: avaliações internas da aprendizagem e do rendimento escolar; avaliações institucionais, que podem ser internas (autoavaliação da escola) ou externas (realizadas por especialistas indicados pelo poder público), articuladas conforme a organização do sistema; e avaliações em larga escala. De acordo com o autor, esses três níveis são necessários e fundamentais para a qualidade da educação, desempenhando funções distintas e articuladas.

Delimita-se, assim, o escopo desta discussão às avaliações em larga escala e à avaliação institucional. Essa escolha se justifica por serem esses os dispositivos que, no Brasil, mais influenciam a definição pública do que se entende por qualidade educacional, a distribuição de recursos e os mecanismos de responsabilização; também porque oferecem base empírica e normativa suficiente para analisar as tensões aqui debatidas; e, ainda, por permitirem articular as dimensões de desempenho e as condições de oferta sem dispersar o foco analítico em práticas avaliativas de sala de aula que, embora relevantes, escapam aos objetivos deste trabalho.

A partir dessa delimitação conceitual, a análise coloca em confronto a avaliação em larga escala e a avaliação institucional. De um lado, têm-se instrumentos padronizados de verificação do rendimento escolar, externos e de caráter técnico-gerencial, que reorientam os currículos, a gestão escolar e os incentivos com base em indicadores de desempenho. De outro, têm-se processos diagnósticos, de natureza potencialmente participativa e multidimensional, que podem abranger dimensões como a gestão escolar, a formação e as condições de trabalho docente, a infraestrutura e a participação da comunidade. O confronto entre essas lógicas permite discutir em que medida elas se complementam ou se tensionam na construção do conceito de qualidade e na mediação entre desempenho educacional e condições de oferta.

Santos e Alves (2024) discutem a forma hegemônica de avaliação da qualidade centrada em testes padronizados de larga escala, com base em experiências latino-americanas. As autoras apontam que, a partir da década de 1990, com a Declaração Mundial de Educação para Todos, a avaliação educacional ganhou centralidade nas políticas, pois tornou-se uma recomendação a ser implementada com vistas à universalização da educação e ao atendimento das necessidades básicas de aprendizagem.

Ribeiro e Sousa (2023) observam que a difusão dos resultados de avaliações internacionais e nacionais colocou a avaliação e a qualidade escolar no centro da agenda pública, em diferentes esferas de governo. Para os autores, a justificativa das políticas de avaliação em larga escala alinha-se a um discurso economicista que situa a educação como fator estratégico para a competitividade internacional, enquadrando a escolarização essencialmente como capital humano.

Sousa (2014) analisa as concepções de qualidade vinculadas aos indicadores de proficiência e de fluxo que compõem o Ideb, argumentando que difundiu-se, nos anos 2000, a ideia de que a qualidade da educação é aferida por esses indicadores sintéticos, cujas interpretações passam a orientar julgamentos sobre a eficiência de escolas e redes de ensino. Conforme a autora, a responsabilização das unidades escolares e, em particular, de seus professores pelos resultados das avaliações, associando esses resultados ao recebimento (ou não) de incentivos, parte do suposto de que a avaliação gera competição e de que a competição gera qualidade.

Já o autor Dias Sobrinho (1996, p.22), discute a avaliação institucional e seus fundamentos teórico-políticos, enfatizando sua relevância política ao afirmar que “a qualidade é uma construção social e histórica, dinâmica e plural. Refere-se à sociedade que queremos e produz-se de acordo com o sistema de valores dos grupos humanos”.

Dias Sobrinho (1996) sugere que a avaliação institucional pode sustentar práticas democráticas desde que articulada a um projeto político e a condições materiais que assegurem participação efetiva e controle social.

Gadotti (2010) assinala que a avaliação institucional entra na agenda educacional brasileira buscando melhor definição do perfil institucional. O autor pondera que “já ficou muito clara a tese de que ‘avaliar não é medir’. É um bom começo. Não se pode mais confundir avaliação educacional com mensuração do rendimento escolar” (Gadotti, 2010, p. 4).

Silva *et al* (2024, p.9) dizem que a avaliação institucional:

constitui-se de um amplo processo de avaliação e análise das instituições educacionais da educação básica, contemplando diferentes etapas, dimensões e sensibilização de toda comunidade escolar, que a partir de um processo transparente de recolha de dados sobre a vida institucional da escola, a tomada de decisões pedagógica trará melhorias da qualidade em todo o processo que norteia o ensino e a aprendizagem.

O entendimento de qualidade dos autores (Dias Sobrinho, 1996; Gadotti, 2010; Silva *et al*, 2024), é crítico àquele restrito aos resultados de testes padronizados. Em vez de se limitar a indicadores de desempenho, projeta-se uma perspectiva que vincula a qualidade educacional a um projeto de sociedade mais amplo e à garantia das condições materiais para a efetivação desse projeto.

Dessa forma, para que as políticas de avaliação contribuam de fato para a melhoria da qualidade da educação, é necessário considerar outras dimensões e articulá-las aos princípios constitucionais da gestão democrática do ensino público. Nessa perspectiva, vamos analisar se a avaliação institucional pode tensionar a hegemonia da noção de qualidade restrita a indicadores de proficiência, propondo uma visão mais ampla e participativa da qualidade educacional.

Pressupõe-se que o conceito de qualidade na educação não pode se esgotar nos resultados de proficiência obtidos pelos alunos, devendo envolver as condições de oferta (insumos materiais e recursos humanos disponíveis), os processos pedagógicos e de gestão, as formas de participação da comunidade escolar e a formação e valorização dos profissionais da educação, entre outras dimensões.

Nessa direção, a CNDE (2022) materializa tal concepção ao argumentar que a qualidade da educação pressupõe insumos indispensáveis, como infraestrutura escolar adequada, formação e valorização dos profissionais da educação, e um número adequado de alunos por turma. Esses elementos, sistematizados, devem compor o padrão mínimo para a garantia do direito à educação.

À luz do materialismo histórico-dialético, a distinção entre essência e aparência é uma exigência do método: a realidade não se revela de imediato ao pensamento; é preciso superar o dado empírico para alcançar as relações que o estruturam. Mészáros (2002) demonstra como, sob o capital, as mediações de segunda ordem e o valor de troca se autonomizam e se impõem como uma natureza, ocultando as necessidades humanas e sociais concretas. É nesse movimento que a aparência (a forma como os fenômenos se apresenta) encobre a essência (as relações sociais que os produzem).

Aplicada ao campo educacional, o emprego das categorias de essência e aparência na análise de políticas de avaliação exige precauções. Contudo, justamente porque a avaliação em larga escala se tornou um instrumento estratégico de gestão do Estado avaliador, a distinção se mostra produtiva: ela permite desnaturalizar a redução da qualidade da educação a um número e interrogar as relações que essa redução negam, ocultam ou reforçam.

Ao mesmo tempo, assumir que os resultados das avaliações externas pertencem ao plano da aparência não significa negar sua utilidade como diagnóstico inicial, e sim reconhecer que são a face visível de um processo cujas determinações mais profundas eles não capturam. Kosík (2002) chama de pseudoconcreto o plano da prática utilitária imediata, no qual as coisas (fenômenos, instituições, etc.) se apresentam como evidentes, mas cuja familiaridade encobre as relações sociais que as engendraram. Nesse sentido, tomar os indicadores como sinônimo de qualidade é instalar-se no plano do pseudoconcreto: o número é dotado de vida própria, enquanto as condições materiais que efetivamente o produzem permanecem invisíveis.

Essa inversão entre causa e efeito é analisada por Frigotto (2007), que mostra como a teoria do capital humano converte a educação em mercadoria, passível de ser medida, comparada e valorizada conforme sua contribuição para a produtividade. Reduzir a qualidade a notas de testes é, portanto, um procedimento que não apenas simplifica a realidade como cumpre uma função político-econômica: a aparência numérica justifica hierarquias, ranqueamentos e sanções, ao mesmo tempo que desvia a atenção das causas estruturais que de fato determinam os resultados.

Em contrapartida, a essência diz respeito ao conjunto das relações e processos que constituem a totalidade escolar: as condições materiais do trabalho docente, as formas de gestão, as relações pedagógicas, a participação da comunidade e a própria função social da escola. Uma avaliação que pretenda iluminar a essência precisa dar visibilidade a essas dimensões, articulando-as em um todo que explicita as contradições.

Eis uma questão central: é possível uma avaliação conduzida de forma crítica e participativa, que capture um espectro mais amplo de determinações, desvelando a essência do processo educativo que a aparência expressa nos índices tende a ofuscar e que permita orientar políticas de melhoria com base em condições efetivas? No plano material, a avaliação consolidada tem, historicamente, outra função.

No plano ideal (e discursivo), atores sociais reivindicam processos avaliativos de caráter diagnóstico e participativo, orientados à democratização da gestão educacional e à garantia do direito à educação com qualidade social, como se verá no capítulo 2.

No que tange à dimensão jurídico-normativa, a legislação não determina um modelo único, permitindo que a relação entre avaliação e gestão se constitua como um objeto de construção política. Nesse sentido, Freitas (2007b, p. 515) destaca que:

mesmo que o ordenamento constitucional não estabeleça explícita associação da avaliação com o princípio de gestão democrática e nem determine de forma direta a necessária inter-relação dessas práticas, nota-se que ele não coloca entrave para os esforços de qualificação de ambas as práticas [...]. Logo, a relação/inter-relação de gestão e avaliação na educação emerge como objeto avaliativo.

Com esse enquadramento conceitual, a próxima seção discute diretamente os efeitos do gerencialismo sobre a gestão e sobre os usos políticos da avaliação.

1.2 Gestão democrática e gerencialismo: implicações para a avaliação educacional

A gestão democrática da educação pública é um princípio constitucional inscrito no inciso VI do artigo 206 da Constituição Federal (Brasil, 1988) e reafirmado como princípio da educação nacional no inciso VIII do artigo 3º da LDBEN (Brasil, 1996). Em nível infraconstitucional, planos e metas educacionais posteriores reforçam o compromisso com sua implementação, embora a existência dessas normativas não assegure automaticamente práticas democráticas no cotidiano escolar.

De acordo com Cury (2007, p. 12), a gestão democrática envolve elementos como transparência, impessoalidade, autonomia, participação, liderança, trabalho coletivo, representatividade e competência, orientando processos decisórios ancorados na participação, na deliberação pública e na formação cidadã. Reconhece-se que esses significantes podem ser apropriados por diferentes concepções de gestão, técnico-gerencial ou democrático-crítica (Sander, 2009), e é justamente por circularem como mediações entre o projeto constitucional e a prática escolar que sua disputa interessa a esta pesquisa.

A perspectiva aqui adotada distancia-se da leitura gerencial que reduz transparência à exibição de metas, impessoalidade à padronização, liderança à capacidade de gerar resultados em índices e competência à eficiência (custo-benefício/fazer mais com menos); ao contrário, inscreve esses termos no horizonte da democratização das relações escolares, da participação efetiva, da construção coletiva de decisões e das condições materiais em que o trabalho escolar acontece.

Mesmo desenhada juridicamente com centralidade na participação e na autonomia (Freitas, 2007b), a gestão democrática exige condições concretas para materializar-se. Por exemplo, a LDBEN, ao tratar do tema, delega a estados e municípios a regulamentação da gestão democrática e estabelece dois pilares: a participação da comunidade escolar na elaboração do Projeto Político-Pedagógico (PPP) e em Conselhos Escolares (Brasil, 1996). Esses dispositivos legais indicam um horizonte participativo a ser alcançado por meio de arranjos institucionais, suporte material e práticas efetivas de envolvimento, evitando que a participação fique apenas no plano formal e vazio de significado.

Em paralelo, difunde-se a racionalidade gerencial, que ressignifica participação e autonomia em chave de resultados. A consolidação da gestão democrática nas escolas configura um campo de disputa entre concepções distintas de gestão: de um lado a perspectiva democrática, de outro o viés gerencial (Alves; Alves, 2024).

Nesta direção, evidencia-se uma segunda contradição nas políticas educacionais: o gerencialismo apropria-se do ideário democrático (principalmente sobre participação e autonomia) e o ressignifica, alterando a organização e o funcionamento das instituições públicas, inclusive da escola.

Alves (2014) aponta que o gerencialismo introduz a lógica da Qualidade Total, convertendo indicadores quantitativos em referência central para a organização do trabalho pedagógico. Nessa moldura, um modelo estritamente quantitativo engessa o ensinar e o aprender, deslocando o foco do processo educativo para os resultados medidos e legitimando critérios de eficiência baseados na avaliação de alunos, escolas e professores.

De forma convergente, Antunes *et al.* (2021) relatam que, em Portugal, a expansão do gerencialismo corroeu práticas de gestão escolar democrática, substituindo instâncias de participação direta por arranjos representativos limitados, que acabam por restringir a participação substantiva dos atores educacionais. A análise dos autores ilustra como a racionalidade gerencial, ao se apropriar do discurso da participação, reconfigura a autonomia escolar em responsabilização por resultados.

Em outras palavras, políticas de avaliação em larga escala, entendidas como dispositivos de regulação pelos resultados, difundem-se articuladas ao estabelecimento de metas de desempenho para alunos e escolas, seguidas pela aplicação de exames externos que medem os hiatos de qualidade. Assim, promovem-se mecanismos de *accountability* que vinculam qualidade educacional a indicadores numéricos predeterminados, reforçando o controle central e recolocando a contradição entre a eficiência e a redução do trabalho educativo a métricas estreitas (Antunes; *et al.*, 2021).

Estudos de Drabach e Souza (2014) evidenciam como conquistas da gestão democrática foram subvertidas pelo neoliberalismo mediante a difusão da lógica gerencial. Os autores explicam que a pretendida autonomia da escola na execução de políticas, defendida em nome da descentralização democrática, acaba atendendo a uma lógica de custo-benefício: transferem-se novas funções e encargos à escola sob o discurso da autonomia e da participação, ao mesmo tempo em que se intensificam os mecanismos de controle sobre o trabalho realizado.

Assim, se por um lado a escola conquista alguma autonomia administrativa, por outro ela é compelida a prestar contas dessa autonomia por meio de avaliações externas centralizadas. Na concepção gerencialista, a descentralização implica que “as decisões centrais fiquem sob encargo do gestor do sistema e o que é repassado às escolas são as tarefas de execução, ou o poder de decidir sobre decorrências das decisões centrais” (Drabach e Souza, 2014, p. 239).

Adrião (2006) analisou reformas educacionais no estado de São Paulo nas décadas de 1990 e 2000 e verificou dinâmica semelhante: promoveu-se a descentralização administrativa em viés neoliberal, transferindo responsabilidades às escolas sem aporte de recursos ou suporte estatal. A ênfase gerencial em produtividade e resultados padronizados distorceu o conceito de participação, convertendo-o em instrumento de controle burocrático.

Nesse processo, a suposta autonomia concedida às escolas mascarou a terceirização de responsabilidades: o Estado se eximiu de seus deveres e transferiu aos profissionais da educação o ônus pelo fracasso do sistema. Ademais, a participação desprovida de mudanças estruturais reduziu-se a um ritual vazio, legitimando políticas excludentes sob a falácia da inclusão (Adrião, 2006).

Diante dessa tensão, Paro (2000) defende que a gestão escolar não pode limitar-se a uma administração tecnocrática e burocrática, devendo assumir um caráter pedagógico e democrático. Para o autor, a democracia na escola implica a construção

coletiva dos processos decisórios, com participação efetiva de toda a comunidade escolar, pois a inclusão das vozes dos sujeitos que vivenciam a escola é condição para que ela se torne transformadora e promova ensino de qualidade.

Paro (2000) critica a visão tecnocrática que reduz a educação a métricas de eficiência e propõe exercer a autonomia como um direito coletivo. Ele argumenta que a gestão democrática exige a superação da tradicional relação hierárquica, substituindo-a por um modelo de cooperação no qual todos participam, conforme suas possibilidades, da construção do bem comum.

Para que a participação seja autêntica, não pode limitar-se a cumprir exigências burocráticas ou figurar apenas simbolicamente, sendo necessário torná-la estrutural. O autor defende que não é suficiente apenas criar espaços formais de participação; é imperativo assegurar que esses espaços sejam de fato ocupados por sujeitos que estejam conscientes de seu papel na transformação social (Paro, 2000).

Explicita-se, assim, a segunda contradição, entre a retórica da autonomia/participação e a realidade da responsabilização por resultados com insuficiência de meios. Enquanto se apregoa a descentralização democrática, na prática gerencialista persistem estruturas centralizadas de controle sobre a escola, sobretudo via avaliações em larga escala que operam como tecnologias de regulação pelos resultados.

Considerando o ideal participativo, deve-se analisar as modalidades de avaliação pelo uso que delas se faz institucionalmente e pelas condições que as sustentam. Infere-se que, se apoiada por meios materiais adequados e por instâncias colegiadas com poder deliberativo, a avaliação pode ser pensada e utilizada para diagnóstico e planejamento pedagógico, sem reduzir a complexidade do trabalho educativo. Em contrapartida, na falta dessas condições, metas numéricas e *rankings* tendem a converter qualquer apelo à participação em prestação de contas.

Os resultados das avaliações em larga escala com ênfase no rendimento são utilizados para responsabilizar escolas e profissionais sem considerar as condições de oferta, deslocando a responsabilidade do poder público para a unidade escolar. Esse deslocamento gera tensões recorrentes no âmbito do financiamento e da gestão educacional, pois cobra resultados das escolas ao mesmo tempo em que negligencia o provimento adequado de recursos.

Nesse processo, a própria prática avaliativa torna-se um indicativo do tipo de gestão implementada, revelando a distância entre um discurso pretensamente democrático e uma prática essencialmente regulatória. Afinal, a forma como se avalia revela mais

sobre a democratização (ou não) da gestão do que a simples existência de eleições, conselhos ou outras instâncias formais (Freitas, 2007b).

Apesar do consenso político de que os indicadores das avaliações de larga escala fornecem insumos relevantes para decisões, respaldados por estudos técnicos e investimentos financeiros consideráveis (modelo gerencial da administração pública), confrontá-los como forma hegemônica de avaliar a qualidade não significa adotar obscurantismo ou desprezar a eficiência.

Trata-se, sim, de tornar evidentes algumas contradições: a qualidade da educação não se esgota na leitura desses números, e a gestão democrática, no plano normativo, supõe práticas horizontais e participativas que vão além do cumprimento de metas. Em outros termos, os índices e metas produzidos pelas avaliações em larga escala constituem uma aparência da qualidade; a essência dessa qualidade reside nas condições estruturais e nos processos pedagógicos subjacentes, frequentemente invisibilizados pelos índices adotados.

Nesse sentido, importa examinar como são tomadas as decisões na escola – de forma vertical/gerencial ou horizontal/democrática – e qual o papel dos indicadores externos nessa dinâmica. Observa-se, atualmente, uma tendência de direcionamento e controle gerencial da educação para atender a interesses de cunho neoliberal, com foco na formação de competências e habilidades demandadas pelo mercado, na elevação de índices de eficiência e produtividade, e na definição de qualidade principalmente a partir de análises quantitativas.

Predomina, nesse contexto, a valorização de resultados de avaliações padronizadas em larga escala e de indicadores de fluxo escolar, como se esses parâmetros dessem conta integral da qualidade do ensino. Assim, o fenômeno aparente é o sucesso ou fracasso medido em testes e índices; a substância real são as condições de infraestrutura, financiamento e práticas educativas e de gestão, que tais números podem ocultar.

Quanto a gestão democrática, sem nos aprofundarmos em debates teóricos complexos sobre democracia, conceito em permanente construção, tomemos como referência a participação política substantiva e distribuição de poder de decisão. A gestão democrática, para se concretizar, depende que a comunidade escolar esteja substantivamente representada nas decisões, quer sejam pedagógicas (currículo, avaliação, projeto educativo) e também nas administrativas (financeiro, recursos humanos).

Essa discussão impõe distinguir, analiticamente, diferentes modelos de avaliação educacional, pois cada modelo enfatiza aspectos distintos do processo educativo. Barretto (2001) estudou propostas de modelos de avaliação para a educação básica presentes em publicações acadêmicas dos anos 1990 e identificou, genericamente, dois conjuntos opostos: um conjunto de modelos que acentuam o potencial emancipador da avaliação e outro que ressalta a função regulatória do Estado no controle da qualidade do ensino.

O primeiro, de caráter predominantemente político (no sentido de participação, emancipação, criticidade), procura evidenciar dimensões qualitativas e subjetivas do trabalho escolar, incluindo as condições de oferta e a realidade socioeconômica em que se insere a comunidade escolar. O segundo, de caráter técnico, tem por objetivo aferir quantitativamente o progresso dos alunos da educação básica por meio de testes padronizados de aproveitamento, avaliando competências e habilidades adquiridas.

Diante dessa tipologia, indaga-se: a avaliação pode contribuir para promover práticas de gestão mais democráticas e oportunizar à escola a construção coletiva de diagnósticos e planejamentos? Se essa potencialidade existe, depende de condicionantes materiais e institucionais. Somente com participação qualificada da comunidade e com poder decisório efetivo em órgãos colegiados é que a avaliação escolar pode deixar de ser um ato meramente técnico para se tornar um processo genuinamente democrático. Além disso, a avaliação não é democrática em si mesma, mas pode constituir uma possibilidade a ser construída se desenvolver dimensões políticas capazes de equilibrar o predomínio das políticas avaliativas hegemônicas.

A avaliação institucional, conforme abordado anteriormente (Dias Sobrinho, 1996; Gadotti, 2010; Silva *et al*, 2024), adota uma abordagem multidimensional e contextual, examinando não apenas resultados, mas também processos e condições de oferta educativa. Ela pode abranger dimensões como a gestão pedagógica e administrativa, o trabalho docente, o currículo e as práticas pedagógicas, o clima organizacional e a infraestrutura física e tecnológica, entre outras.

Em contraste, as avaliações em larga escala concentram-se preponderantemente em desempenhos cognitivos mensurados por testes padronizados, com forte ênfase na comparabilidade de resultados entre escolas e redes de ensino. Enquanto as avaliações em larga escala fornecem séries históricas e referências úteis para o monitoramento de políticas sistêmicas e para o estabelecimento de metas gerais, a avaliação institucional pode funcionar como instrumento de diagnóstico, planejamento e acompanhamento da

melhoria contínua no âmbito de cada escola, valendo-se de instrumentos diversificados e adequados a cada contexto.

Retomando as contradições identificadas neste capítulo, a primeira manifesta-se na racionalidade tecnocrática que, sob o argumento de otimização de recursos, busca justificar a redução de investimentos públicos em educação, ignorando as condições materiais indispensáveis a um ensino de qualidade. Como destacam Freitas (2014) e Sousa (2013), atrelar o financiamento educacional ao cumprimento de metas de desempenho no Ideb penaliza escolas periféricas que atendem populações vulneráveis, reproduzindo ciclos de exclusão.

Nessa lógica de *accountability*, responsabiliza-se individualmente docentes e gestores pelos resultados educacionais, desviando o foco da obrigação do Estado de garantir insumos, formação e infraestrutura adequados.

A segunda contradição emerge da tensão entre a gestão democrática e o gerencialismo. Enquanto a primeira pressupõe participação comunitária com autonomia e poder decisório local, o modelo gerencial redefine esses conceitos: a descentralização gerencial transfere atribuições e encargos às escolas sem assegurar participação substantiva nos processos decisórios, convertendo a autonomia em exigência de prestação de contas por resultados (Drabach e Souza, 2014; Adrião, 2006). Nesse quadro, a participação esvazia-se de poder deliberativo, afastando-se do ideal de escola como espaço de emancipação social (Paro, 2000).

A hegemonia das avaliações em larga escala reflete também a subordinação da educação à lógica do capital humano, na qual a formação crítica cede lugar à capacitação técnico-instrumental para o mercado de trabalho. Essa visão economicista (Ribeiro; Sousa, 2023) reduz a escolarização a um investimento individual e padroniza o currículo, homogeneizando as práticas.

Não obstante essas tendências, é crucial reconhecer que a avaliação não é intrinsecamente democrática nem necessariamente excludente, sua natureza depende do desenho político que a orienta.

À luz de reflexões de Dias Sobrinho (1996), Gadotti (2010), Silva *et al.* (2024), pode-se inferir que a avaliação institucional, quando concebida sob uma perspectiva verdadeiramente multidimensional, participativa e contextualizada, tem potencial para se tornar uma ferramenta de diagnóstico e planejamento coletivo nas escolas. Sua efetividade, porém, está condicionada à existência de recursos materiais, de arranjos

colegiados com poder de decisão e de um projeto político comprometido com a qualidade social da educação.

Os marcos legais brasileiros explicitam essas duas faces da avaliação e devem ser compreendidos como terreno de disputa, conforme será discutido no próximo capítulo. Tanto a LDBEN quanto o PNE expressam essa ambivalência: se por um lado enunciam padrões de qualidade vinculados a condições de oferta dignas e à participação da comunidade, por outro lado operam mediante a lógica de resultados padronizados (Brasil, 1996; 2014a).

O Ideb, criado em 2007, acentua o vetor gerencial ao atrelar a avaliação da qualidade educacional a metas de desempenho e ao financiamento de políticas, gerando incentivos alinhados a resultados numéricos (Brasil, 2007). Em contraposição, a institucionalização do CAQ no novo Fundeb, aponta para uma lógica distinta, relacionando o financiamento da educação aos custos reais necessários para garantia do direito à educação com qualidade. No entanto, o Fundeb e o CAQ, também expressam ambiguidades: garantem o financiamento, ao passo que vinculam a distribuição de recursos ao desempenho nas avaliações em larga escala, com o Valor Aluno Ano Resultado (VAAR) (Brasil, 2020a).

Nesse cenário contraditório, o desafio central é ressignificar a avaliação como parte integrante de um projeto educativo emancipatório e socialmente referenciado. Isso requer reconhecer que a qualidade da educação implica assegurar condições materiais adequadas, valorizar os profissionais da educação e viabilizar a participação efetiva da comunidade nos processos de decisão. Como propõe Paro (2000), a gestão democrática concretiza-se quando a participação ultrapassa as formalidades e torna-se estrutural, capaz de confrontar hierarquias e influir de fato no trabalho pedagógico.

Em síntese, procurou-se demonstrar neste capítulo que as políticas educacionais brasileiras, especialmente as de avaliação, são atravessadas por contradições que refletem a tensão entre o projeto neoliberal e as demandas por democratização da educação. Enquanto o gerencialismo privilegia resultados imediatos alinhados a interesses de mercado, a gestão democrática exige rupturas com modelos verticalizados e reconhece a educação como um espaço de diálogo e transformação social. O próximo capítulo aprofundará essa discussão, evidenciando a disputa política entre esses dois projetos na construção do Sistema de Avaliação da Educação Básica.

À luz desse quadro, examinar-se-á de forma dialética a formação desse sistema, contrapondo a trajetória das avaliações em larga escala – hegemônicas na definição

pública de qualidade educacional – às propostas de avaliação institucional. Serão analisados os marcos normativos nacionais e seus desdobramentos nas redes estaduais, com ênfase em experiências que iluminam os limites e as possibilidades de cada modelo. O objetivo é verificar em que medida essas lógicas se antagonizam e/ou se complementam na produção do conceito de qualidade e nos usos dos resultados das avaliações para orientar políticas e práticas.

CAPÍTULO 2 - A AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA E A AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL: A DIALÉTICA DE CONSTRUÇÃO DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL E NOS ESTADOS

Este capítulo analisa a construção do Sistema de Avaliação da Educação Básica no Brasil, a partir da tensão entre dois modelos que expressam projetos distintos em muitos aspectos: a avaliação em larga escala e a avaliação institucional. Esses modelos não apenas se contrapõem conceitualmente, como também operam em campos distintos de poder, expressando disputas históricas e políticas sobre a concepção de qualidade da educação e sobre o controle do processo educacional.

Partindo do marco legal instituído pelo PNE 2014 e seus desdobramentos, discute-se a trajetória normativa do Saeb, instrumento hegemônico de avaliação em larga escala, bem como a tentativa de implementação de um sistema mais participativo e multidimensional, representado pelo Sinaeb, ainda em disputa no plano legislativo.

Na segunda parte do capítulo, examina-se como essa tensão se manifesta nos sistemas estaduais de avaliação, com destaque para a experiência do MS, que implementou a avaliação institucional em 2001, sem, contudo, consolidá-la como centro de sua política educacional e com estrutura centralizada. Para fins de contraste e ilustração, analisa-se também a experiência do RS (2011-2014), cuja tentativa de implantar uma política participativa de avaliação institucional não se sustentou.

Por fim, busca-se compreender limites e possibilidades da avaliação institucional como potencial dispositivo que pode sustentar práticas de gestão democrática, desde que existam recursos materiais, arranjos colegiados com poder decisório, transparência/controle social e projeto político orientado à qualidade social. Valoriza-se, nesse sentido, a autoavaliação escolar. A hipótese orientadora é que a disputa entre os modelos de avaliação revela uma contradição estrutural das políticas educacionais

brasileiras, em que se sobrepõem interesses neoliberais de controle e racionalização da gestão e propostas pedagógicas orientadas por emancipação, equidade e participação.

A organização deste capítulo compreende o debate sobre a construção do sistema nacional de avaliação da educação básica. A primeira seção foca na trajetória do Saeb e na tentativa de implementação do Sinaeb, analisando os marcos do PNE 2014-2024 e o fenômeno da contrarreforma avaliativa⁴ ocorrida a partir de 2016. Na segunda seção, realiza-se uma análise comparativa entre os sistemas de avaliação nacionais e as experiências estaduais de Mato Grosso do Sul (Saiems/Saems) e do Rio Grande do Sul (Seap/RS). A terceira seção discute as tensões recentes impostas pela instituição do SNE e pelo CAQ, buscando perspectivas para uma avaliação que supere o ranqueamento em prol da equidade.

2.1 A Avaliação Educacional como Política Nacional: Avanços, Impasses e Contrarreformas

O PNE instituído pela Lei nº 13.005/2014 para o decênio 2014–2024 e prorrogado até 2025 (Lei nº 14.934/2024), definiu metas e estratégias orientadas à melhoria da qualidade da educação (Brasil, 2014a; 2024f). Entre as diretrizes do PNE, destaca-se a busca por qualidade educacional (artigo 2º, inciso IV), refletida na Meta 7, que propõe “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 [...]” – vinculando explicitamente a qualidade ao desempenho medido pelo Ideb (Brasil, 2014a).

Além disso, o Artigo 11 dessa Lei prevê a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, que serviria de referência para avaliar a qualidade da educação básica e orientar políticas públicas do setor. Esse sistema deveria produzir, a cada dois anos, dois conjuntos de indicadores: de rendimento escolar (desempenho dos estudantes em exames nacionais, combinado a dados do Censo Escolar) e de avaliação institucional (características do alunado, dos profissionais da educação, relações entre

⁴ O termo “contrarreforma avaliativa” é cunhado nesta análise para designar o conjunto de medidas e proposições normativas que, a partir de 2016, operaram no sentido de reafirmar a hegemonia dos testes padronizados e restringir as iniciativas voltadas à avaliação institucional, em contraposição à perspectiva avaliativa ampliada e participativa que então se esboçava. Os argumentos que sustentam essa formulação são desenvolvidos ao longo deste capítulo.

corpo docente, técnico e discente, infraestrutura, recursos pedagógicos, processos de gestão, entre outros) (Brasil, 2014a).

O primeiro conjunto de indicadores é sintetizado no Ideb. Quanto ao segundo, destacam-se no PNE as estratégias 7.3 e 7.4, relativas à avaliação institucional, multidimensional e contextualizada; e à autoavaliação escolar; articuladas à formação continuada e à gestão democrática, respectivamente. Os dois incisos do §1º do Artigo 11 da Lei nº 13.005/2014 explicitam as duas faces de um sistema de avaliação, cuja construção se dá no embate político: avaliação em larga escala e avaliação institucional (Brasil, 2014a).

Essa estrutura avaliativa proposta no PNE 2014, que busca integrar a dupla face da avaliação, representa uma inflexão significativa em relação ao plano anterior. O primeiro PNE (Lei nº 10.172/2001), embora já estabelecesse a avaliação como um pilar de diagnóstico (estratégias 2.2, 3.2) e financiamento (estratégia 11.3), concentrava suas diretrizes para a educação básica de forma exclusiva na consolidação do Saeb (Brasil, 2001). O foco recaía, portanto, na aferição do rendimento dos estudantes, sem a contrapartida explícita de um sistema de avaliação institucional para as etapas do ensino fundamental e médio.

De fato, a visão de avaliação institucional no PNE 2001 aparecia de forma segmentada e não abrangia a educação básica. Enquanto a estratégia 4.3 já previa a consolidação da avaliação institucional das instituições de educação superior – movimento que culminaria no Sinaes (Brasil, 2004), o ensino básico ficava de fora desse escopo. Faltava um dispositivo que articulasse o Saeb a uma análise das condições de oferta, infraestrutura e gestão dessas etapas.

Foi, portanto, o PNE 2014, por meio do seu Artigo 11, que formalizou o projeto de um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica com essa característica multidimensional e contextualizada para todas as etapas, tornando-se um marco ao tentar aplicar à educação básica a lógica de avaliação sistêmica já experimentada no ensino superior.

Observa-se uma disputa pela concepção de qualidade que acaba por privilegiar a face da avaliação em larga escala. O estado atual dessa disputa reforça o Ideb como indicador objetivo de qualidade, embora essa objetividade seja construída sobre uma racionalidade técnica limitada, que não abarca dimensões concretas da escola que permanecem invisibilizadas pelos números. As avaliações em larga escala, representadas

no Saeb e no Ideb (Brasil, 2019a), têm sido tomadas como medidas oficiais de qualidade, ao passo que a avaliação institucional permanece secundarizada.

Diante da possibilidade de gestão participativa no processo avaliativo, articulou-se um movimento político buscando um sistema de avaliação que não se reduzisse ao Ideb como sinônimo de qualidade. Esse movimento propôs a construção do Sinaeb, concebido para ampliar o olhar sobre o trabalho escolar por meio de avaliações multidimensionais e participativas (Brasil, 2016b).

Em 2015, diversas entidades da sociedade civil promoveram estudos e debates que resultaram em um documento-base do Sinaeb, visando superar a centralidade dos exames de larga escala na definição de qualidade (Indicadores da Qualidade na Educação, 2016). Essas discussões foram impulsionadas pela Conae 2014, cujas deliberações incluíam a criação, pela União, de um sistema nacional de avaliação com indicadores consolidados de avaliação institucional (Brasil, 2014b).

Como resultado, pesquisadores do Inep elaboraram uma proposta técnica para o Sinaeb, incluindo novos indicadores de avaliação institucional alinhados ao disposto no PNE (Brasil, 2016b). Contudo, essa iniciativa enfrentou resistências políticas, sendo censurada na gestão do então presidente Michel Temer, evidenciando a fragilidade política das proposições de avaliação institucional frente à hegemonia da lógica do desempenho mensurável em testes.

Em seguida, o Ministério da Educação revogou formalmente a portaria de 2016 que instituía o Sinaeb, alegando que “já existe um sistema nacional para esse fim e que qualquer alteração em suas referências não é conveniente ou oportuna enquanto não for concluída a revisão da Base Nacional Comum Curricular”, e reiterando que “o diagnóstico do sistema educacional [...] permanece sendo realizado pelo Saeb, composto por um conjunto de avaliações em larga escala” (Brasil, 2016a, s/p).

Esse episódio, ocorrido em um contexto político marcado pelo golpe de 2016 contra a presidenta Dilma Rousseff que abriu caminho para diversas contrarreformas (Medeiros; Oliveira Filho; Nascimento, 2024)⁵, como o Teto de Gastos (Brasil, 2016c), a Reforma do Ensino Médio (Brasil, 2017c) e a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) (Brasil, 2017e; 2018b), revela o embate de projetos subjacente à avaliação educacional: de um lado, a proposta de um sistema público de avaliação abrangente e participativo

⁵ A política de austeridade fiscal implantada a partir de então, conforme analisam Medeiros, Oliveira Filho e Nascimento (2024), instaurou uma série de contrarreformas que impactaram diretamente o financiamento e a garantia do direito à educação no Brasil.

(Brasil, 2016b); de outro, a manutenção do modelo centralizado nos testes, já instituído e alinhado à racionalidade gerencial (Brasil, 2019a).

Mesmo após o retrocesso de 2016, a ideia do Sinaeb não se extinguiu. O sistema proposto prevê o desenvolvimento de dois grandes indicadores: resultados das avaliações em larga escala e resultados da avaliação institucional das escolas. É justamente este segundo indicador que tem sido historicamente negligenciado, apesar de lançar luz sobre dimensões fundamentais da qualidade: infraestrutura escolar, recursos pedagógicos disponíveis, processos de gestão democrática, formação continuada dos profissionais da educação, entre outras, normalmente ignoradas pelos testes padronizados (Indicadores da Qualidade na Educação, 2016).

Em outras palavras, o Sinaeb representa um esforço para olhar além dos números do Ideb, incorporando outras concepções de qualidade do trabalho escolar. Para isso, a proposta do Inep delineou cinco diretrizes, subdivididas em múltiplas dimensões, abrangendo: universalização do atendimento escolar (acesso, fluxo e infraestrutura); melhoria da qualidade da aprendizagem (aprendizados, práticas pedagógicas, ambiente educativo, formação para o trabalho e cidadania); valorização dos profissionais da educação (formação inicial e continuada, carreira, remuneração, satisfação); gestão democrática (financiamento, planejamento e gestão, participação); e superação das desigualdades educacionais (inclusão e equidade, direitos humanos, diversidade, contexto socioeconômico, intersetorialidade, sustentabilidade) (Brasil, 2016b, p.7).

Nota-se que, nessa matriz, a gestão democrática aparece como diretriz, e que não se toma o conceito de qualidade como central. Esta última constatação será importante adiante. A proposta, elaborada no interior do Inep ao longo de dois anos de discussão com entidades e pesquisadores (Indicadores da Qualidade na Educação, 2016), expressa a correlação de forças que então se estabelecia no campo educacional. Sua revogação imediata na gestão subsequente evidencia a polarização entre os projetos de avaliação que disputavam hegemonia no interior do Estado, polarização que continuaria nos anos seguintes no debate político nacional.

Paralelamente ao debate técnico, houve iniciativas legislativas buscando institucionalizar essas diretrizes. Tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei (PL) nº 2.843/2015, que pretende instituir definitivamente, por meio de lei, o Sinaeb (Brasil, 2015). Esse PL tramitou na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), apensado a outros projetos - entre eles o PL 2.604/2011, que propõe a criação legal do Saeb.

Na Comissão de Educação, foi aprovada uma proposta substitutiva que unifica diversos PLs relacionados ao tema, incluindo os que instituem formalmente o Sinaeb e o Saeb, nos moldes do que já existe no ensino superior (Sinaes) (Brasil, 2019b). A seguir, resume-se o teor dos projetos de lei em tramitação simultânea, referentes à avaliação da educação básica:

Quadro 1: Projetos de lei que tratam do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica tramitando no Congresso Nacional.

Projeto de Lei	Teor
PL 1.747/2011	Acrescenta §4º no Artigo 9º da LDBEN, para tratar do processo nacional de avaliação do rendimento escolar mencionado no inciso VI do caput do Art, com vários incisos: I e II - tratam da periodicidade da avaliação, de um ou dois anos, por meio de instrumentos padronizados, do grau de letramento e de “numeramento” de todos os estudantes do 2º ano do ensino fundamental; e das competências, habilidades e conhecimentos nas quatro áreas, de todos os estudantes do 5º e 9º anos do ensino fundamental, e do 3º ano do ensino médio; III - trata da validação dos resultados para turmas e escolas com comparecimento de pelo menos oitenta por cento dos alunos; IV – trata do cruzamento dos resultados das avaliações com informações sobre o perfil do corpo discente de cada escola, especialmente no que se refere às suas condições socioeconômicas e sobre as condições de trabalho em cada escola, especialmente a disponibilidade de pessoal, recursos materiais e financeiros; V - limita a construção de índice que sintetize os resultados das avaliações de rendimento escolar, vedando a diferenciação de peso; VI - fala da publicação dos resultados das avaliações, por escola, rede escolar e ente federado, independente do índice citado no inciso anterior; VII - trata do desenvolvimento de documentos informativos aos professores sobre o desempenho de seus alunos nas avaliações aplicadas; VIII - trata da aplicação das avaliações pela União ou, mediante acordo de cooperação, pelos sistemas de ensino estaduais e municipais; IX - estabelece que os sistemas próprios de avaliação mencionados no inciso anterior serão compatíveis com o sistema mantido pela União; X – estabelece que os resultados das avaliações serão referência para a formação continuada dos professores.
PL 2.604/2011	Institui o Saeb, e trata de: suas finalidades; o que ele deve assegurar; sua periodicidade; determinantes para contextualização dos resultados; sua publicização e divulgação.
PL 1.915/2011	Acrescenta os parágrafos no Artigo 9º da LDBEN: §4º - trata do processo nacional de avaliação do rendimento escolar mencionado no inciso VI do caput do Art, expresso por meio de índice de desenvolvimento em escala de zero a dez, com os seguintes elementos: a) indicador de fluxo escolar; b) indicador de desempenho da avaliação externa em níveis; §5º - estabelece que os exames de avaliação externa poderão ser aplicados pela União ou pelos estados de modo colaborativo; §6º - trata da ampla divulgação do índice.
PL 3.066/2011	Acrescenta §4º no Artigo 9º da LDBEN, para tratar do processo nacional de avaliação do rendimento escolar mencionado no inciso VI do caput do Artigo, estabelecendo a divulgação pela própria escola dos resultados desse processo.
PL 2.843/2015	Institui o Sinaeb, e trata de: suas finalidades; o que ele deve assegurar; como será desenvolvido; quais indicadores produzirá; como serão a governança, coordenação e supervisão.

PL 8.812/2017	Insera inciso IX no Artigo 12 da LDBEN, incumbindo às escolas manter, em local visível e de fácil acesso, os resultados que obtiverem nos sistemas oficiais de avaliação.
PL 8.813/2017	Acrescenta: Artigo 5º-A na Lei do PNE, em que o Poder Executivo divulgará na internet e enviará ao Congresso Nacional o Relatório de Avaliação do PNE, contendo: I – a avaliação de cumprimento das metas indicando as medidas corretivas necessárias para o seu alcance; II – a execução física e financeira dos programas e das ações orçamentárias correspondentes às metas; e § 6º no Artigo 11 da mesma Lei, indicando que os resultados do sistema de avaliação serão utilizados, mediante assistência técnica e financeira da União, para a disseminação de práticas pedagógicas eficazes e para a qualificação de gestores e de profissionais da educação, de modo a implementar ações voltadas à melhoria da qualidade do ensino, com prioridade para os entes federados com Ideb abaixo da média nacional.
PL 10.419/2018	Acrescenta Artigo 28-A na LDBEN, estabelecendo que as políticas públicas na educação básica serão norteadas pelo Ideb, instrumento de avaliação objetiva da qualidade de ensino, a ser divulgado periodicamente, calculado a partir dos dados sobre o fluxo escolar combinados com o desempenho dos alunos nas avaliações do Saeb.

Fonte: Elaboração do autor.

Nota-se que, com exceção do PL que cria o Sinaeb, todos os demais projetos alteram a legislação para reforçar as avaliações em larga escala e os índices de fluxo como indicadores de qualidade e orientadores de políticas e do financiamento público. Essa trajetória normativa explícita, portanto, a disputa entre duas concepções de avaliação da educação: uma que busca sínteses numéricas de desempenho para direcionar recursos e ações, e outra que propõe uma avaliação multidimensional e participativa.

Em setembro de 2025, a relatoria da CCJC exarou parecer pela injuridicidade do PL 2.843/2015 e, com ele, demais projetos - incluindo do Sinaeb e do Saeb, ao mesmo tempo em que opinou pela aprovação dos PLs 8.812/2017, 10.419/2018 e 8.813/2017, que reforçam o Ideb como índice oficial e a divulgação de resultados como imperativo de transparência (Brasil, 2025c). O parecer consolida, no plano legislativo, a hegemonia da concepção gerencial de avaliação, interditando a via institucional que poderia dar lastro legal a um sistema avaliativo ampliado.

Apesar das resistências, o Sinaeb continuou a figurar nos debates educacionais após 2016. A CNDE publicou, em 2022, uma Nota Técnica sobre o SNE, que defende o Sinaeb como instrumento central de uma política avaliativa orientada pela justiça social, pela gestão democrática e pela superação das desigualdades (CNDE, 2022).

Em oposição à lógica de ranqueamento baseada em testes padronizados, a CNDE propõe uma abordagem integral de qualidade: o foco deve deixar de ser os testes e passar a considerar conjuntamente as aprendizagens dos alunos, as condições de oferta do ensino e os contextos em que as escolas se inserem (CNDE, 2022).

O texto apresenta princípios operacionais para o Sinaeb, como o caráter público e ético dos processos avaliativos, transparência na divulgação de objetivos e resultados e respeito à diversidade dos sistemas de ensino, e enfatiza a necessidade de metodologias participativas e dialógicas construídas em colaboração entre União, estados, municípios e as instituições escolares (CNDE, 2022).

Articula-se, inclusive, o Sinaeb ao CAQ como critério de justiça distributiva, reforçando a ideia de que a avaliação deve ir além da mensuração de resultados e servir a uma perspectiva mais democrática de gestão educacional.

De forma convergente, o Documento de Referência da Conae 2024 consolidou o Sinaeb como um dos eixos estruturantes do SNE e do novo PNE, destacando sua função estratégica de subsidiar o planejamento, o acompanhamento e a melhoria da qualidade da educação básica pública (Brasil, 2024e).

O documento define o Sinaeb como ferramenta de monitoramento permanente do direito à educação, indicando que sua implementação deve garantir a produção de evidências capazes de orientar políticas públicas em todas as esferas federativas (Brasil, 2024e).

Além disso, a Conae 2024 enfatiza a importância da autoavaliação institucional no âmbito do Sinaeb, a ser realizada pelas escolas e redes de ensino com metodologia própria, respeitando particularidades e autonomia de cada sistema, valorizando os sujeitos escolares no processo avaliativo (Brasil, 2024e).

Nessa perspectiva, a avaliação institucional está associada, ao menos discursivamente, à gestão democrática, à equidade e à promoção de uma educação pública de qualidade socialmente referenciada⁶, distanciando-se da lógica centrada exclusivamente no desempenho padronizado.

Em síntese, as proposições da sociedade civil e as deliberações nacionais recentes indicam que o Sinaeb representa uma inflexão política na concepção de qualidade educacional, incorporando elementos que relativizam a aparência dos números, embora sua implementação permaneça em disputa, frente à hegemonia de uma cultura avaliativa orientada por resultados mensuráveis e por indicadores simplificados.

⁶ A expressão qualidade social remete diretamente à tradição crítica da educação brasileira, sendo um conceito que transcende a mera aferição de desempenho, pois vincula a qualidade à equidade, à justiça social e à garantia plena do direito à educação para todos (Dourado; Oliveira; Santos, 2007). No âmbito da LDBEN, a inclusão explícita desse conceito se deu de forma singular e recente, estando presente somente no inciso III do §2º do artigo 14, dispositivo que trata da gestão democrática e, especificamente, estabelece os princípios norteadores para o Fórum dos Conselhos Escolares (Brasil, 1996).

Observa-se, assim, uma disputa política em torno do conceito de qualidade da educação, atestada pela divergência entre os modelos de avaliação em jogo. Essa disputa não é apenas teórica ou metodológica, mas também econômica: a definição pública de qualidade serve para justificar o financiamento educacional e as prioridades orçamentárias.

Em outras palavras, o que se considera qualidade, se apenas índices de aprovação e proficiência ou um conjunto mais amplo de fatores, influencia diretamente a distribuição de recursos e os rumos das políticas. Enquanto não se promulga uma lei específica do sistema nacional de avaliação, permanece vigente o arranjo centralizado: o Saeb continua sendo o eixo definidor da qualidade na educação básica, operacionalizado pelo Inep conforme regulação infralegal vigente.

Na sequência, cabe examinar os desdobramentos político-metodológicos dessa centralidade das avaliações em larga escala: seus alcances, limites e efeitos na própria definição de qualidade, evidenciando por que a avaliação institucional é necessária para interpretar os resultados e para subsidiar o planejamento educacional público.

Com efeito, as disputas presentes na elaboração do PNE materializaram-se também no campo avaliativo, prevalecendo uma estrutura de controle por testes padronizados, relegando a avaliação institucional a um plano acessório, dinâmica esta reproduzida inclusive nos sistemas estaduais.

2.2 Sistemas de avaliação nacional e estaduais do MS e do RS

O documento normativo mais abrangente do Saeb é o relatório técnico “Sistema de Avaliação da Educação Básica: Documentos de Referência”, publicado em 2019. Nele se delineiam as orientações para a execução do Saeb, apresentadas em três matrizes: a Matriz Mestre, que aborda as questões gerais do sistema; a Matriz de Referência para os Questionários, voltada a produzir indicadores de avaliação institucional; e as Matrizes de Referência para os Testes Cognitivos do ensino fundamental (Brasil, 2019a).

O texto afirma que essas matrizes são imprescindíveis para produzir informações sobre a qualidade da educação capazes de “subsidiar as instâncias governamentais na avaliação, na redefinição e no estabelecimento de programas e políticas públicas em educação, assim como propiciar à sociedade acesso à informação” (Brasil, 2019a, p.9).

O mesmo documento reconhece, inclusive, a possibilidade de realizar avaliação institucional por meio do Saeb, ao admitir que “a qualidade da educação passou a ser

representada pelos resultados dos alunos nos testes cognitivos, em detrimento de uma análise conjunta que também considerasse as informações obtidas por meio do outro instrumento do Saeb, os questionários aplicados a alunos, professores e diretores” (Brasil, 2019a, p.15).

No entanto, há uma ambiguidade no discurso oficial: ainda que se reconheça, em teoria, a insuficiência de uma avaliação puramente cognitiva, o modelo em vigor permanece essencialmente centrado nos testes. O documento de 2019 propõe conceber a qualidade da educação em duas dimensões (extraescolar e intraescolar), desdobradas em sete eixos temáticos (Brasil, 2019a).

A Matriz Mestre do Saeb estrutura esses eixos nos seguintes termos: Atendimento escolar (acesso, trajetória e infraestrutura); Ensino e aprendizagem (currículo e práticas pedagógicas); Investimento (padrões e mecanismos de financiamento público, incluindo formas de arrecadação de recursos pela escola); Profissionais da educação (formação e condições de trabalho/emprego); Gestão (planejamento e gestão da escola e da rede; participação); Equidade (contexto socioeconômico, cultural e espacial; intersetorialidade; inclusão); e Cidadania, direitos humanos e valores (valores éticos, aspectos socioemocionais, clima escolar) (Brasil, 2019a).

Diferentemente do Sinaeb – que trata a qualidade como uma diretriz entre outras – o Saeb coloca a qualidade escolar como eixo central e quantificável de sua estrutura. Nota-se, ainda, que o eixo “Gestão” é apresentado sem o qualificativo “democrática”, e que o “Investimento” é concebido incluindo a arrecadação de recursos pela própria escola, aspecto que tensiona a responsabilidade estatal pelo financiamento.

Em tese, o Saeb pretende abarcar tanto avaliações externas de aprendizagem quanto avaliação institucional, produzindo indicadores nos sete eixos mencionados por meio de duas matrizes: uma de testes cognitivos (para aprendizagem) e outra de questionários (demais dimensões).

Na prática, porém, a dimensão institucional ocupa papel secundário: das 207 páginas do documento de referência de 2019, apenas 5 páginas (p.49–53) são dedicadas aos indicadores oriundos dos questionários, sinalizando o espaço diminuto conferido a esses aspectos (Brasil, 2019a).

Ademais, os dados coletados por meio dos questionários do Saeb não entram no cálculo do Ideb nem influenciam os índices divulgados, permanecendo com baixa acessibilidade pública (Brasil, 2023). Para a consulta a dados de desempenho e fluxo escolar, coexistem atualmente duas vias principais. A primeira é o portal oficial do Inep

(Brasil, 2025d), que disponibiliza os boletins de resultado final externo com a distribuição percentual dos alunos por níveis de proficiência (0 a 8), mas se limita a apresentar a nota, sem emitir juízos de valor sobre o que os níveis representam em termos de adequação da aprendizagem.

A segunda é a plataforma QEdú, uma iniciativa privada idealizada por Meritt e Fundação Lemann, que, valendo-se dos microdados oficiais do Inep, aplica uma classificação qualitativa de autoria de Chico Soares (Avançado, Proficiente, Básico e Insuficiente) amplamente utilizada em pesquisas e no debate público, embora não seja oficial (QEdú, 2025). Esta distinção é relevante para a análise posterior, na parte empírica desta pesquisa.

Entretanto, é preciso notar que na plataforma privada, tão ou mais consultada que o portal oficial - QEdú, os resultados dos questionários contextuais não se encontram sintetizados em interfaces de fácil acesso, ao contrário do que ocorre com o desempenho e o fluxo - Ideb.

Além disso, o “Relatório de Resultados Saeb 2023 - Volume 2: Eixos de Qualidade da Educação” (Brasil, 2025e) compila informações contextuais sobre perfil socioeconômico, infraestrutura, formação e condições de trabalho docente, clima escolar, participação e financiamento, demonstrando que o Inep efetivamente produz um volume considerável de dados que transcendem as notas dos testes.

De outro lado, a forma de divulgação desses dados impõe obstáculos à sua apropriação pelo debate público e pelas próprias escolas. O boletim por unidade escolar disponível no portal oficial limita os indicadores contextuais a duas variáveis - Nível Socioeconômico e Formação Docente, apresentadas de forma genérica, sem detalhamento das demais dimensões investigadas. O acesso ao conjunto completo dos dados dos questionários exige a extração e o tratamento de microdados brutos, arquivos em formato que demanda conhecimento técnico em análise de dados (Brasil, 2025b).

Diferentemente dos indicadores de proficiência e fluxo, consolidados, qualificados por plataformas de amplo acesso e amplamente divulgados, os dados contextuais permanecem, na prática, restritos.

Dessa forma, embora o Inep tenha avançado na produção de informações multidimensionais sobre a qualidade educacional, a política de divulgação e o cálculo do Ideb (restrito a proficiência e fluxo) fazem com que, no debate público e na governança do sistema, a qualidade educacional continue sendo predominantemente definida e operada por meio das notas de testes padronizados.

Cabe mencionar ainda questões técnicas recentes que iluminam articulações já mencionadas: as matrizes de referência dos testes Saeb vêm sendo ajustadas à BNCC. Até 2023, as provas do Saeb seguiam a matriz antiga de 2001 para manter a comparabilidade histórica. Em 2025, foram utilizadas simultaneamente a matriz de 2001 e as novas matrizes de 2019 para o ensino fundamental, numa transição gradual ao novo referencial curricular⁷ (Brasil, 2025a). Essa transição técnica nas matrizes do Saeb expressa, no plano dos instrumentos, o mesmo movimento de centralidade das avaliações em larga escala que se observa no plano normativo.

No ano de 2024, iniciou-se outro processo revelador da disputa política em torno da avaliação: a elaboração de um novo PNE (2024–2034). O PL nº 2.614/2024, apresentado em junho daquele ano, estabelece que o MEC utilizará, como fontes de informação para monitorar e avaliar as metas do PNE, os resultados do Saeb e do Sinaes (Brasil, 2024d).

Prevê-se que o Saeb produza bienalmente indicadores de desenvolvimento da educação básica, aparecendo explicitamente em estratégias voltadas à alfabetização (estratégia 3.7) e à melhoria da aprendizagem no ensino fundamental e ensino médio (estratégia 5.6). Já a avaliação institucional é mencionada apenas uma vez: na estratégia 9.1, referente à educação especial inclusiva e educação bilíngue de surdos, prevendo a criação de indicadores nacionais para essa modalidade (Brasil, 2024d).

Ou seja, o PL do novo PNE incorpora a avaliação em larga escala como instrumento de monitoramento geral, ao passo que trata a avaliação institucional de forma restrita e setorial – limitada à educação especial. Essa exclusividade evidencia a baixa priorização dada, na proposta inicial do PNE 2024–2034, à avaliação institucional como política sistêmica e abrangente.

Em contraste, o já citado Documento de Referência da Conae 2024 retoma com vigor a necessidade de consolidar tanto os indicadores de rendimento (desempenho e fluxo) quanto os indicadores de avaliação institucional, reafirmando: é essencial aprimorar e consolidar os indicadores nacionais de avaliação, supervisionar e regular a educação básica e superior de forma articulada entre os entes federados, retomando a discussão do Sinaeb e fortalecendo o Sinaes (Brasil, 2024e).

Ademais, o documento da Conae vincula o Sinaeb a uma avaliação diagnóstica, formativa e potencialmente emancipatória, baseada em indicadores de qualidade social

⁷ Não há uma matriz atualizada para o ensino médio.

associados à equidade, orientando políticas públicas. Explicita-se que o Sinaeb “se contrapõe à concepção de avaliação pautada na métrica, na quantificação, no ranqueamento e na classificação de instituições educativas” (Brasil, 2024e, p.127).

Assim, enquanto o projeto do novo PNE tende a reforçar a aparição quantitativa (via Saeb/Ideb), a sociedade civil reunida na Conae aponta para a necessidade de recuperar a essência qualitativa do processo educativo via Sinaeb, inserindo a avaliação institucional no centro das políticas de qualidade.

A recente instituição do SNE, por meio da Lei Complementar (LC) nº 220, de 31 de outubro de 2025, reorganiza a governança das políticas educacionais e sinaliza uma potencial reconfiguração na longa disputa sobre avaliação e qualidade. A própria lei estabelece como funções integradoras do SNE a definição de padrões nacionais de qualidade (Artigo 10, inciso III) e a avaliação da educação nacional (Artigo 10, inciso V), posicionando a avaliação como um eixo estruturante da governança federativa (Brasil, 2025b).

É imperativo desvelar a natureza do termo “governança”, categoria que ganha centralidade com a Reforma do Estado e a ascensão do gerencialismo. Sob a ótica do materialismo histórico-dialético, a governança não é um conceito neutro de organização, mas um instrumento de reordenamento da esfera pública para atender às exigências de eficiência e controle do capital. Autores como Freitas (2018) e Oliveira (2015) alertam que o deslocamento do “governo” para a “governança” fragmenta a responsabilidade direta do Estado, introduzindo métricas de mercado que visam subordinar a autonomia escolar a resultados padronizados.

Na dimensão jurídico-normativa, a distinção entre governança e gestão revela uma hierarquia de poder e responsabilidade. O Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, define-a como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão (Brasil, 2017f).

Complementarmente, o Tribunal de Contas da União (TCU) reforça essa separação funcional: a governança atua como a estratégia, a esfera da alta decisão, do planejamento de longo prazo e da parametrização, enquanto a gestão opera como a execução operacional e tática dos processos (Brasil, 2020b).

Todavia, sustenta-se que tal dicotomia não deve ser aceita como uma fatalidade técnica na qual o Estado decide e a escola apenas executa. Pelo contrário, a democratização da educação exige que a escola tenha incidência direta na governança,

participando ativamente da definição da estratégia e não apenas sendo o ator que executa processos sob vigia estatal. Reivindicar a governança para a escola, neste sentido, visa tensionar a centralização decisória, garantindo que o planejamento estratégico seja permeado pela realidade concreta do chão da escola e pela busca da qualidade social.

Sob essa premissa de que a governança deve ser um campo de disputa ocupado pela base, a LC nº 220/2025 assume um papel ambivalente. Ela parece, finalmente, institucionalizar a dupla face da avaliação que o PNE 2014 previa e que o Sinaeb tentou consolidar. A nova lei não se furta de definir os pilares da qualidade, estabelecendo no Artigo 32 que os padrões mínimos de qualidade - a serem pactuados nacionalmente na Comissão Intergestores Tripartite da Educação (Cite) (artigo 13, inciso V) - compreendem, obrigatoriamente, tanto as condições de oferta (inciso I) quanto o rendimento escolar (inciso II) (Brasil, 2025b).

Assim, a LC nº 220/2025 eleva normativamente as condições de oferta ao mesmo patamar de importância do rendimento escolar. O Artigo 34 da lei é explícito ao detalhar o que constitui essas condições, fornecendo um roteiro legal para a superação da lógica reducionista do Ideb. A norma lista: jornada escolar, adequada razão professor-aluno, formação, plano de carreira e piso salarial docente, qualificação de não docentes, estrutura física e instalações adequadas, recursos educacionais e tecnologias digitais e serviços de apoio ao aluno (artigo 34) (Brasil, 2025b). Trata-se do reconhecimento legal de que a qualidade não pode ser aferida sem considerar os insumos e processos que a produzem, uma demanda histórica demonstrada nesta pesquisa.

Mais importante, a lei atrela essa concepção de qualidade ao financiamento. O artigo 41 estabelece o CAQ como referência de investimento, determinando que seu cálculo será referido aos padrões mínimos de qualidade da oferta (artigo 41, § 1º) (Brasil, 2025b). Essa vinculação direta entre o CAQ e as condições de oferta pode representar um avanço paradigmático, tensionando a lógica gerencial que busca otimizar recursos desconsiderando as necessidades materiais.

É nesse novo contexto que o sistema de avaliação pode ser redefinido, entendendo que ele é um processo de disputas e somente a lei não garante a redefinição. O artigo 46 afirma que a avaliação nacional está integrada ao sistema de “governança democrática” do SNE e deve subsidiar os processos de planejamento e de gestão. O artigo 50, que detalha a Avaliação Nacional da Educação Básica, consolida a síntese dialética. Seus objetivos incluem não apenas aferir a qualidade com base no nível de desempenho e na equidade (inciso I), mas também, e de forma global e integrada, avaliar as dimensões de

gestão, de infraestrutura, de recursos e de resultados de aprendizagem (inciso II) (Brasil, 2025b).

Para garantir essa visão integral, o § 1º do artigo 50 determina que a avaliação produzirá, a cada dois anos, os dois conjuntos de indicadores que esta dissertação tem contraposto, *ibidem* o PNE 2014. Crucialmente, o § 2º do artigo 50 e o artigo 33 (inciso II) determinam que todo o processo avaliativo nacional terá como referência o padrão mínimo de qualidade (que, como visto no artigo 32, inclui as condições de oferta) (Brasil, 2025b). A lei, portanto, obriga o sistema de avaliação a olhar para a infraestrutura (artigo 34), e vincula o financiamento (artigo 41) a essa infraestrutura.

Contudo, a promulgação da lei não encerra a disputa, mas a desloca para um novo patamar. Persistem tensões evidentes no próprio texto, que serão objeto da disputa política em sua regulamentação e implementação:

(a) a lei orienta a ação redistributiva de recursos com prioridade para os sistemas de ensino que apresentarem desempenho crítico nas avaliações nacionais (Brasil, 2025b), reforçando a lógica dos resultados do Ideb, ou, por outro lado, às condições de oferta inadequadas (a definição dessa prioridade será um campo de disputa na Cite);

(b) a União deve promover a articulação dos sistemas de avaliação, enquanto os estados devem desenvolver sistemas próprios integrados (Brasil, 2025b), abrindo espaço para que experiências como a de MS, que será aqui analisada, mantenham seus sistemas duais - Saems e Saiems, permanecendo a questão de como se dará essa integração – a avaliação em larga escala permanecerá se sobrepondo à avaliação institucional, ou integrará ela?

(c) a lei prevê que a União deve promover o uso estratégico de dados na gestão educacional (Brasil, 2025b), mas, qual o significado de dado estratégico - será o Ideb ou outros indicadores, como a razão professor-aluno, a infraestrutura, as tecnologias, entre outras?

Ao consolidar essa estrutura - padrões de qualidade, custo aluno-qualidade e dupla avaliação, a LC nº 220/2025 aproxima a avaliação da educação básica, em termos normativos, da lógica sistêmica, multidimensional e participativa do Sinaeb. A lei parece, no papel, dar ganho de causa à perspectiva que articula avaliação, condições de oferta e gestão democrática (artigo 46), superando a centralidade exclusiva dos testes padronizados. Resta saber se, na correlação de forças da implementação, a essência do processo educativo conseguirá, ao menos, equilibrar a aparência que há décadas hegemoniza o debate.

Essa estrutura remete diretamente à outra referência previamente apontada neste estudo: o Sinaes, cuja concepção original, oferece elementos para compreender e tensionar a proposta de avaliação da educação básica delineada no âmbito do SNE.

O Sinaes foi instituído em 2004 pela Lei nº 10.861/2004 (Brasil, 2004), e conjuga resultados em testes com condições de oferta e autoavaliação escolar. Como explicam Tenório e Argolo (2009, p.109), a proposta (original) do Sinaes é que a avaliação “não tenha um fim em si mesma, mas que seja parte de um conjunto de políticas públicas, sem ser focada apenas nos resultados”. Essa visão integrada do Sinaes orientou, em parte, a concepção do Sinaeb para a educação básica, que busca incorporar avaliações institucionais e participativas ao lado dos exames cognitivos.

Este sistema é composto por três componentes interrelacionados: a Avaliação dos Cursos de Graduação (ACG); a Avaliação das Instituições de Educação Superior (Avalies); e a Avaliação do Desempenho dos Estudantes (Enade). No tocante à Avalies – equivalente à avaliação institucional – esta se divide em externa (realizada por comissões de especialistas designados) e interna (autoavaliação conduzida pela Comissão Própria de Avaliação – CPA – de cada IES, com participação de membros das comunidades interna e externa) (Tenório; Argolo, 2009).

Antes do Sinaes, o ensino superior brasileiro experimentou outros modelos de avaliação: destacam-se o Paiub, instituído em 1994, e o ENC (conhecido como “Provão”), instituído em 1996. O Paiub tinha uma perspectiva de totalidade institucional e prestação de contas à sociedade, enquanto o ENC centrava-se na avaliação de resultados dos alunos por testes de larga escala. Tenório e Andrade (2009) ressaltam que, no Paiub, a avaliação possuía uma visão de conjunto e de responsabilidade social, ao passo que o ENC estava focado em resultados, produtividade, eficiência, controle e desempenho estudantil.

O Paiub, por sua vez, derivou de uma iniciativa anterior, Programa de Reforma Universitária (Paru), dos anos 1980, voltada à autoavaliação e à avaliação da qualidade universitária (Tenório; Andrade, 2009). Esse contraste de orientações antecipava a própria disputa observada hoje entre modelos de avaliação: de um lado a avaliação da totalidade institucional; de outro, a mensuração de resultados padronizados. Tal disputa projetou-se igualmente na educação básica.

Para viabilizar a autoavaliação nas universidades, alocaram-se recursos humanos e financeiros, com um grande esforço de capacitação e apoio técnico. Ainda assim, essa prática enfrenta dificuldades de efetiva implementação. Estudos compilados por Lordêlo e Dazzani (2009) discutem os desafios, relacionados a investimentos e condições

concretas de trabalho, para que a avaliação institucional atinja seu propósito político. Em suma, constatou-se que sem aporte adequado de recursos e apoio, a institucionalização da avaliação interna nas IES torna-se secundarizada, limitando seu impacto transformador.

O Sinaes serviu de referência para propostas de autoavaliação escolar na educação básica, embora nessa o grau de institucionalização ainda seja menor. Como se verá adiante, sistemas de avaliação estaduais se aproximam desse sistema avaliativo.

Concomitante ao avanço das políticas de avaliação institucional no ensino superior em âmbito nacional, em Mato Grosso do Sul (MS), implantou-se em 2001 o Saiems, durante a gestão de José Orcírio Miranda dos Santos (1999-2006) fundamentado em diretrizes do CEE/MS. Concebido como um diagnóstico da realidade escolar, o Saiems coleta a percepção de diferentes segmentos da comunidade escolar, abarcando dimensões administrativas, pedagógicas e estruturais da escola (Mato Grosso do sul, *s/d-a*).

Desde sua criação, o Saiems integrou o conjunto de ações estruturantes da gestão da educação estadual, operacionalizado por meio de questionários eletrônicos que organizam-se por dimensões - gestão administrativa, gestão pedagógica, infraestrutura e clima escolar - e são guiados por princípios de utilidade, legitimidade, precisão, equidade e transparência, para subsidiar decisões internas e planos de ação nas escolas e na SED/MS (Mato Grosso do sul, *s/d-a*).

Paralelamente ao desenvolvimento da avaliação institucional, o estado de MS criou em 2008 o Saems, já sob a gestão de André Puccinelli (2007-2014), com o objetivo de aferir, por meio de provas padronizadas em larga escala, o desempenho dos estudantes. Inicialmente aplicado ao 3º ano do ensino fundamental, o Saems ampliou sua abrangência ao longo do tempo, incorporando outras etapas da educação básica e modalidades - incluindo o ensino médio e a Educação de Jovens e Adultos (EJA) (Caed, 2024a).

Com base nos resultados obtidos nessas avaliações externas, tornou-se possível monitorar o desempenho das redes de ensino e elaborar políticas públicas de intervenção pedagógica voltadas à recomposição e ao aprofundamento das aprendizagens. O Saems gradualmente passou a ser utilizado também como uma ferramenta de gestão pedagógica pelas escolas: ao fornecer indicadores de desempenho detalhados por aluno e por habilidade avaliada, o sistema leva as equipes escolares a replanejar suas ações e redirecionar esforços para atingir melhores notas nas avaliações (Caed, 2024a).

Após alguns anos suspenso, o Saems foi retomado em 2022 com cobertura ampliada – avaliando estudantes tanto da rede estadual quanto das redes municipais, em

diversas áreas do conhecimento. Em 2024, por exemplo, as provas do Saems abarcaram alunos dos 2º, 4º e 8º anos do ensino fundamental e de todos os três anos do ensino médio, consolidando o Saems como principal mecanismo de avaliação da qualidade educacional sul-mato-grossense (Caed, 2024a).

Embora o estado de MS tenha sido pioneiro ao instituir, ainda no início dos anos 2000, um sistema tecnicamente robusto de avaliação institucional, nota-se uma ênfase crescente, por parte da gestão estadual, no Saems como principal instrumento estratégico de avaliação. Essa prioridade manifesta-se, por exemplo, na divulgação dos resultados do Saems na mídia institucional.

Em 2025, a SED/MS celebrou o melhor resultado de proficiência da história no ensino médio da rede estadual, reforçando o papel simbólico do Saems como indicador de sucesso da política educacional (Mato Grosso do Sul, 2025c). O evento de divulgação dos dados teve a participação do CEE/MS, que, por meio de sua presidente, reforçou o compromisso do Conselho com a qualidade da educação pública no estado (Mato Grosso do Sul, 2025e).

Essa centralidade do Saems já se delineava em 2016 (Mato Grosso do Sul, 2016b), com a proposição do projeto “Monitoramento da qualidade educacional na Rede Estadual de Ensino no Mato Grosso do Sul” pela SED/MS. O documento, que parte de uma crítica à dificuldade dos gestores em utilizar os dados do Ideb para promover melhorias, propunha como objetivo central “Definir parâmetros e critérios para avaliação da qualidade educacional das escolas de REE/MS” (Mato Grosso do Sul, 2016b, p. 9).

Para atingir esse objetivo, o projeto detalhava a intenção de desenvolver um indicador de qualidade da educação da REE/MS a partir dos resultados do Saems. A justificativa do projeto evidenciava que, diante de um cenário de “elevadas taxas de repetência, de abandono e de baixa proficiência em exames padronizados” (Mato Grosso do Sul, 2016b, p. 8), a solução vislumbrada pela gestão estadual era a criação de um novo indicador de desempenho, derivado da avaliação de proficiência, que serviria como a principal ferramenta para “monitorar as ações e processos desenvolvidos pela SED e escolas” (Mato Grosso do Sul, 2016b, p. 9).

O projeto de monitoramento é todo estruturado em torno do novo indicador a ser criado a partir do Saems. Fica nítido, portanto, que o instrumento de avaliação de desempenho é visto como a ferramenta estratégica para o monitoramento da qualidade, reforçando a tese da priorização dos resultados de proficiência em detrimento dos processos de avaliação institucional.

Ainda, a estrutura avaliativa estadual foi complementada pelo Decreto nº 16.225/2023, que regulamenta o cálculo do Índice de Qualidade da Educação de Mato Grosso do Sul (IQE-MS). Este índice é definido como um indicador sintético que reúne informações socioeconômicas, taxas de aprovação e o desempenho dos estudantes apurado pelo Saems. A norma estabelece uma lógica de gestão por resultados ao prever que o índice de cada município será comparado ao do ano anterior para análise de melhoria, focando na proficiência média em Língua Portuguesa e Matemática (Mato Grosso do Sul, 2023f).

A centralidade conferida ao Saems pode ser explicada por sua aderência à lógica gerencialista de gestão, que privilegia dados objetivos, metas numéricas e ranques de desempenho.

Já o Saiems, permanece menos visível. A Nota Técnica da SED/MS sobre o sistema indica que os dados da avaliação institucional têm sido utilizados internamente para subsidiar as decisões (Mato Grosso do Sul, 2022c). Porém, a baixa visibilidade desses resultados e a ausência de metas oficiais atreladas aos indicadores do Saiems revelam seu papel periférico no planejamento estratégico do estado.

Ressalte-se que, em MS, a avaliação institucional não se resume ao Saiems, a AII, ou processo de autoavaliação escolar, também a compõe. De responsabilidade das unidades escolares, a AII deve ser realizada anualmente com ampla participação da comunidade escolar, e gerar relatório que subsidie a gestão interna da escola, sendo formada comissão interna com representantes das comunidades interna e externa (Mato Grosso do Sul, 2016a). No entanto, a política de avaliação institucional apresenta-se de forma fragmentada, o que constitui mais um fator de secundarização desse processo.

Contrastando com MS, que desde 2001 conta com uma política estabelecida de avaliação institucional, o estado do RS não possuía, até 2011, nenhuma iniciativa voltada a este tipo de avaliação, limitando-se ao Sistema de Avaliação da Educação do RS (Saers), que abarca provas externas em larga escala focado em medir rendimento. Essa configuração mudou na gestão 2011–2014 da Secretaria de Educação do RS (Seduc/RS), durante o governo de Tarso Genro (2011-2014) alinhado ao governo de Dilma Vana Rousseff (2011–2016), quando foi criado o Sistema Estadual de Avaliação Participativa (Seap/RS), numa tentativa de transição de um modelo centrado em desempenho para uma proposta ancorada na autoavaliação institucional da escola (Salerno; Luce, 2018).

Os autores analisaram esse processo e identificaram dois impasses centrais: uma contradição entre o discurso de gestão democrática e o centralismo na formulação da

política; e a tensão entre a exigência de resultados imediatos e os novos modos participativos de avaliação (Salerno; Luce, 2018).

A implantação do Seap/RS foi apresentada como uma ruptura com a tradição tecnocrática, apostando na escola como unidade reflexiva e participativa. O contexto político à época favorecia a iniciativa, pois havia alinhamento entre o governo estadual e a Presidência da República, além de um discurso oficial de valorização da gestão democrática (Salerno; Luce, 2018).

A equipe central da Seduc/RS confiou no diferencial teórico da autoavaliação institucional e contou com forte apoio do Poder Executivo para implementá-la, convergindo a proposta pedagógica inovadora com a viabilidade política de execução. Ainda assim, a implementação enfrentou limitações importantes. O processo, embora sustentado por um discurso inovador, foi conduzido de forma verticalizada, não garantindo mecanismos efetivos de apropriação pela comunidade escolar (Salerno; Luce, 2018).

Os autores relatam que o Seap/RS “foi apresentado de modo vertical e descendente, apesar de preconizar ruptura com o sentido tradicional da avaliação e do planejamento na Rede” (Salerno; Luce, 2018, p.1266). Além disso, o conceito de qualidade não foi devidamente explicitado nos documentos norteadores, comprometendo a clareza da proposta.

Com a mudança de governo em 2015, que levou José Ivo Sartori ao Executivo estadual, o Seap/RS foi descontinuado, evidenciando os riscos de políticas não institucionalizadas e dependentes de conjunturas políticas: “observa-se essa recorrência quando não são assegurados os mecanismos para a continuidade e o aperfeiçoamento da política” (Salerno; Luce, 2018, p.1269).

Ressalta-se que a extinção do Seap/RS coincide, no plano nacional, com o período que esta dissertação aponta como “contrarreforma avaliativa”, junto com a revogação do Sinaeb em 2016 e a disputa normativa no congresso nacional. Na prática, restringiu-se iniciativas de avaliação institucional e reafirmou-se a hegemonia dos testes padronizados como sinônimo de qualidade educacional.

Síveres e Santos (2018) analisam situações como a de RS e MS sob uma perspectiva teórico-estrutural sobre mudanças em políticas educacionais. Os autores observam um interesse crescente por modelos de avaliação institucional em que a escola tenha papel protagonista, ainda que tais modelos ocupem um espaço restrito em comparação às avaliações externas hegemônicas.

Trata-se de uma tendência ainda em disputa, que aponta para formas potencialmente mais democráticas de gestão e de monitoramento da qualidade. Em outras palavras, começa-se a defender modelos de avaliação nos quais a própria escola assuma cada vez mais o protagonismo de seu processo avaliativo (Síveres; Santos, 2018).

Para que a avaliação institucional se consolide como política efetiva, porém, é preciso superar as três fases do ciclo de mudança descritas por esses autores, inspiradas em Fullan: início, implementação e continuidade. O início ocorre com a decisão política; a implementação, com a execução prática; e a continuidade se dá quando a política é incorporada ao sistema e institucionalizada como política de Estado (Síveres; Santos, 2018).

No caso do Seap/RS, houve início e implementação, mas não houve continuidade. O Sinaeb chegou a ser formalizado (iniciado), mas foi revogado antes de ser implementado. Em MS, o Saiems foi instituído e permanece ativo, porém com baixa visibilidade e pouca centralidade nos rumos da política educacional.

Os autores ressaltam que a implementação é a etapa mais crítica do processo de mudança. Eles destacam três fatores determinantes para o sucesso: as características da proposta, os papéis dos atores locais e os fatores externos (Síveres; Santos, 2018).

Dentre as características da proposta, importa a necessidade percebida, a clareza dos objetivos e a praticidade das ações. Se a comunidade escolar não percebe a necessidade da mudança, dificilmente ela será bem-sucedida – afinal, “enquanto a reestruturação, por ser fruto da decisão de alguns, pode ser feita por decreto e repetida várias vezes, a reculturação tem a ver com a mudança de crenças, ideias e hábitos de um determinado grupo” (Síveres; Santos, 2018, p.228).

Por isso, além da decisão inicial, são essenciais clareza e planejamento para que todos compreendam a proposta e a implementem de forma coerente. No tocante aos papéis locais, considera-se fundamental o apoio institucional dos gestores públicos e o engajamento coletivo das escolas e comunidades: sem articulação entre a concepção da política, a participação ativa dos sujeitos e um respaldo político contínuo, iniciativas de avaliação institucional tendem a permanecer periféricas ou a ser interrompidas (Síveres; Santos, 2018).

Em síntese, embora os caminhos percorridos em RS e MS apresentem configurações distintas, ambos evidenciam a fragilidade das políticas de avaliação institucional quando não há clareza de projeto, legitimidade social e compromisso efetivo com sua consolidação como política de Estado.

No caso do Seap/RS, a experiência teve início mas não se sustentou, interrompendo o ciclo de mudança na etapa da implementação, sem continuidade. Já em MS, o Saiems foi implementado e continuado, contudo, ocupa posição periférica na agenda educacional, com baixa visibilidade pública, limitada apropriação pelas escolas e reduzido peso na orientação das políticas de qualidade.

Essa condição indica que a institucionalização da avaliação institucional não depende apenas de marcos normativos ou de arranjos técnicos, mas de disputas políticas em torno do sentido da avaliação e do lugar da escola nos processos de regulação.

A ausência de continuidade no RS e a permanência periférica do Saiems em MS revelam tensões entre lógicas concorrentes: de um lado, a possibilidade de construção de um modelo de avaliação multidimensional e potencialmente participativo; de outro, a permanência de uma racionalidade que tende a recentrar o controle em instâncias externas, privilegiando mecanismos padronizados, comparativos e orientados a resultados mensuráveis.

Além disso, conforme Salerno e Luce (2018), duas questões marcaram a implementação do Seap/RS: a contradição entre o discurso de gestão democrática e o centralismo na formulação da política (propunha um rompimento com o modelo verticalizado e, na prática, continuou verticalizado); o conceito de qualidade não foi devidamente explicitado nos documentos norteadores, comprometendo a clareza da proposta (como no caso do Sinaeb, criticou-se a limitação do conceito de qualidade do sistema oficial – focado no rendimento, mas não esclareceu que conceito o substituiria).

Desse modo, os casos analisados não apenas ilustram as dificuldades de consolidação da avaliação institucional como política estruturante, mas também antecipam o debate que orienta a próxima seção. A tensão entre modelos de avaliação voltados à regulação gerencial, ancorados em testes em larga escala e dispositivos de *accountability*, e perspectivas de avaliação comprometidas a participação na gestão e a ampliação do sentido de qualidade da educação, torna-se o eixo central para compreender os rumos das políticas avaliativas na educação básica.

2.3 Tensões e Perspectivas da Avaliação da Educação Básica: reflexões e considerações parciais

A avaliação da educação básica no Brasil revela uma tensão dialética entre duas lógicas opostas: de um lado, a ênfase em exames padronizados de larga escala, orientados

pela regulação gerencial; de outro, a defesa de processos de avaliação institucional multidimensional e participativa, discursivamente alinhados à gestão democrática e à qualidade social.

Nesse cenário, verifica-se a intenção de reformar o modelo hegemônico de avaliação, estabelecendo um sistema nos moldes do Sinaes, capaz de incorporar múltiplas dimensões da qualidade educacional, com enfoque participativo (autoavaliação).

No entanto, a continuidade do modelo centrado apenas em testes e questionários padronizados do Saeb vai na contramão dessa mudança, oferecendo resistência e configurando uma contrarreforma, por representar interesses neoliberais de racionalização da gestão escolar e controle via responsabilização por resultados, com diminuição dos gastos em nome da eficiência.

Essa disputa, contudo, ganha novos contornos com a recente promulgação da LC nº 220/2025, que institui o SNE. Ao estabelecer normativamente que os padrões de qualidade compreendem obrigatoriamente tanto as condições de oferta quanto o rendimento escolar, a legislação cria um ponto de inflexão.

Se antes a avaliação institucional e a consideração dos insumos eram reivindicações políticas da sociedade civil, agora elas possuem lastro legal para disputar a hegemonia com a lógica dos testes padronizados. A nova lei vincula o CAQ a esses padrões de oferta, desafiando a gestão pública a materializar o que está na letra da lei: um sistema onde a avaliação da infraestrutura e da gestão tenha o mesmo peso político da aferição de proficiências.

Diante desse cenário, indaga-se: serão consideradas escolas de qualidade aquelas que melhor treinam os alunos para obter bons desempenhos em avaliações externas, que moldam e padronizam sistemas, processos e conteúdos? Ou essa qualificação caberia às escolas que oferecem um ambiente adequado, com profissionais capacitados, autônomos e bem remunerados, equipamentos tecnológicos atualizados, materiais pedagógicos de qualidade e condições para o desenvolvimento integral dos sujeitos?

Para responder a essas questões, é preciso refletir sobre que tipo de escola e de cidadãos se deseja formar ao fim da educação básica. A qualidade educacional é um conceito em disputa, atualmente naturalizado como sinônimo de resultados em provas. No entanto, argumenta-se que reduzir a qualidade da educação aos indicadores de desempenho, equiparando-a a notas, significa privilegiar a aparência em detrimento da essência do processo educativo.

Um exemplo concreto dessa prevalência da aparência sobre a essência reside na gestão da transparência dos dados educacionais. Enquanto os índices de proficiência e fluxo (Ideb) continuam amplamente divulgados e celebrados, isso não se observa na publicização dos dados contextuais. Na disputa política pela qualidade, há um interesse em manter a visibilidade focada no *ranking*, invisibilizando as condições objetivas em que esse resultado foi produzido.

Com efeito, faz-se necessário investigar as experiências de avaliação institucional nos sistemas estaduais de ensino e as suas possibilidades, dentre outras, a de fortalecer a gestão democrática, conforme estabelecem as normas educacionais.

Inspirado na experiência do Sinaes, o Sinaeb propôs uma reestruturação do modelo avaliativo da educação básica, incorporando dimensões institucionais, estruturais e contextuais, historicamente negligenciadas pelas avaliações centradas exclusivamente no desempenho dos alunos. Essa proposta repercutiu também nos estados.

No estado do MS, a Deliberação CEE/MS nº 7.570/2001, que instituiu a avaliação institucional, previa a promoção de uma cultura de autoavaliação voltada à melhoria da gestão e da qualidade do ensino. Cumpre investigar quais condições são necessárias para que a avaliação institucional se consolide como uma política estratégica, com infraestrutura adequada, formação continuada de profissionais e articulação com o planejamento orçamentário. Conforme disposto no PNE e, mais recentemente, no SNE, a avaliação institucional deveria funcionar como mecanismo estruturante do sistema de ensino, mas permanece relegada a um papel secundário na prática.

É fundamental considerar as condições materiais necessárias a esse processo avaliativo, pois a participação e a autonomia pressupõem bases concretas de suporte. Nessa perspectiva, a avaliação institucional pode revelar carências estruturais e funcionais nas escolas, sinalizando a necessidade de investimentos em vez de cortes de gastos.

Desse modo, o financiamento da educação básica apresenta-se como uma variável imprescindível nessa análise. Instrumentos legais e políticos sobre o tema - a exemplo do novo Fundeb e do CAQ - precisam ser articulados ao debate sobre a avaliação da qualidade do ensino básico, na perspectiva da multidimensionalidade, da gestão democrática, da valorização docente e do provimento adequado de meios para uma educação com qualidade social.

Em nível estadual, importa verificar se há vinculação entre a avaliação institucional e o financiamento educacional. Caso os processos avaliativos revelem

fragilidades de infraestrutura, participação na gestão e valorização dos profissionais, essas evidências deveriam repercutir nas políticas orçamentárias.

É fundamental, ainda, contrapor os discursos que supervalorizam a gestão eficiente - ao relacionarem a qualidade da educação exclusivamente a indicadores de avaliações em larga escala - e que colocam em dúvida a relevância de boas condições de oferta, tais como infraestrutura adequada, processos de gestão participativos e valorização docente, como requisitos da qualidade.

Considera-se a hipótese de que a adoção de um modelo de gestão gerencial, capaz de elevar os resultados nas avaliações em larga escala por meio do intenso gerenciamento e da racionalização do trabalho escolar, tende a ser financeiramente menos custosa; ao passo que a opção por um modelo de gestão democrática - que requer formar os profissionais para exercer a autonomia, em processos contínuos de autoavaliação institucional capazes de indicar necessidades (inclusive de infraestrutura física) - implicaria custos bem mais elevados.

Em MS, os indicadores difundidos em campanhas públicas são majoritariamente os resultados das avaliações em larga escala e o Ideb, os quais são utilizados como instrumentos de visibilidade política e de controle por resultados. A opção por determinado modelo de avaliação possui implicações diretas sobre os investimentos e sobre as condições necessárias à gestão escolar participativa, à avaliação formativa e à garantia de recursos e infraestrutura suficientes.

A análise ao longo deste capítulo evidencia que a construção do sistema de avaliação da educação básica no Brasil é marcada por uma tensão dialética entre duas concepções de qualidade. De um lado, predomina a hegemonia das avaliações em larga escala, alinhadas à lógica gerencialista neoliberal e centradas na aparência quantitativa dos resultados; de outro, ganha forma a proposta de um sistema avaliativo multidimensional e participativo, que busca integrar a avaliação institucional e a gestão democrática, aproximando-se da essência do processo educativo.

A primeira expressão dessa contradição observa-se na trajetória legislativa recente. A maior parte dos projetos de lei reforça a centralidade do Saeb e do Ideb como parâmetros de qualidade, atrelando financiamento e políticas públicas a metas estritamente quantitativas; por sua vez, o PL nº 2.843/2015 – que propõe a criação do Sinaeb – apresenta um modelo que questiona a atual hegemonia avaliativa.

A coexistência dessas proposições evidencia a fragmentação do debate e a persistente resistência de setores favoráveis aos testes padronizados, à lógica de

accountability e ao modelo gerencial. Freitas (2014) observa, nesse sentido, que a política centrada no Ideb não ilumina as desigualdades estruturais, reduzindo a educação a um jogo de *rankings* que penaliza as escolas periféricas.

A segunda dimensão da contradição está na dissonância entre os marcos normativos e as políticas efetivamente implementadas. Embora o PNE estabeleça metas e estratégias voltadas à autoavaliação institucional e à gestão democrática (Brasil, 2014a), as prioridades orçamentária e operacional têm sido direcionadas ao Saeb. O documento do Saeb (Inep, 2019) ilustra esse desencontro: propõe uma matriz avaliativa multidimensional, porém mantém o foco predominante nos testes cognitivos, relegando a avaliação institucional – limitada a questionários contextuais – a um plano absolutamente secundário.

A experiência do Sistema Estadual de Avaliação Participativa do Rio Grande do Sul (Seap/RS, 2011–2014) exemplifica os desafios de implementar avaliações institucionais em contextos marcados por heranças autoritárias e pela cultura gerencialista. Embora inovador, ao substituir o modelo tradicional por um formato participativo, o Seap/RS enfrentou obstáculos – desde a falta de clareza conceitual sobre qualidade até uma condução verticalizada – e acabou interrompido pela descontinuidade política decorrente da mudança de governo. Salerno e Luce (2018) apontam que a ausência de mecanismos de institucionalização fez com que essa proposta se configurasse como uma política de governo, e não de Estado.

Em contrapartida, no caso de MS a implementação da avaliação institucional seguiu um caminho diferente. O estado foi pioneiro ao instituir o Saiems no início dos anos 2000, todavia, essa política nunca alcançou centralidade na agenda pública. Ainda assim, a avaliação institucional em MS apresenta uma estrutura técnica consolidada e tem se mantido como política de Estado, resistindo às mudanças de governo. Torna-se necessário examinar como essa política se desenvolve no cotidiano das escolas e em que medida os resultados obtidos são efetivamente utilizados no planejamento educacional e orçamentário.

O paralelo com o Sinaes, instituído pela Lei nº 10.861/2004, revela lições importantes. Essa legislação integrou a autoavaliação interna, a avaliação externa, o rendimento acadêmico discente e indicadores contextuais. Ainda assim, sua implementação enfrenta desafios de operacionalização (Lordêlo; Dazzani, 2009). A avaliação institucional exige investimentos, transparência e participação efetiva,

condições frequentemente negligenciadas onde predomina uma cultura de ensino voltada para o teste.

O recente SNE tensiona ainda mais esse debate, ao reforçar a dupla face avaliativa da educação básica e traçar meios para uma articulação entre avaliação, condições de oferta, qualidade e financiamento. Na LC 220/2025 fica evidente o avanço (normativo) de uma política mais progressista de avaliação, ao menos discursivamente.

Identificam-se três desafios centrais à consolidação de uma política consistente de avaliação institucional. Em primeiro lugar, a fragilidade na fase de implementação, exemplificada pelo caso do Sinaeb, cuja Portaria nº 369/2016 foi revogada antes mesmo de surtir efeito; e de continuidade ou consolidação, como o caso do Seap/RS que foi descontinuado com a mudança de governo.

Em segundo, a hegemonia da racionalidade técnica, que naturaliza o Ideb como indicador objetivo de qualidade e dificulta a aceitação de modelos avaliativos que deem visibilidade a outras dimensões da educação básica. E, por fim, observa-se que propostas de avaliação institucional formuladas no âmbito da sociedade civil organizada - a exemplo das deliberações da Conae 2014 e da proposta técnica do Sinaeb - encontraram barreiras sistemáticas à sua efetivação, contrastando com a consolidação dos sistemas de avaliação em larga escala, como se verá no próximo capítulo.

A Conae 2024 reafirma o compromisso social com essa perspectiva ao defender o Sinaeb como parte de uma luta pautada pela equidade e pela gestão democrática. Entretanto, a efetividade dessa proposta depende de condições materiais: é indispensável a vinculação orçamentária do sistema de avaliação institucional e a formação política de professores e gestores, para que possam interpretar criticamente os dados e demandar do poder público os recursos necessários.

Em síntese, a contraposição entre Saeb e Sinaeb transcende um embate técnico de modelos avaliativos, representando dois projetos educacionais distintos. De um lado, o Saeb, articulado ao gerencialismo neoliberal, instrumentaliza os resultados para controle e ranqueamento, subordinando o direito à educação a metas de desempenho. De outro, o Sinaeb propõe uma avaliação de caráter emancipatório, comprometida com a gestão democrática, a participação dos sujeitos escolares e a superação das desigualdades estruturais. Essa tensão se expressa na legislação e nas políticas educacionais.

Apesar de avanços, como a incorporação do CAQ no novo Fundeb (Brasil, 2020a), os debates da Conae 2024 e a recente instituição do SNE, a hegemonia do modelo gerencial permanece influente, pela afinidade com políticas de austeridade e pela

resistência em assumir os custos políticos e financeiros de uma gestão verdadeiramente democrática. Ressalta-se que o CAQ prevê, ainda, o VAAR, que associa o recebimento de recursos, entre outros condicionantes, aos resultados das avaliações do Saeb⁸.

A avaliação institucional, embora prevista em normativas nacionais e presente em experiências estaduais (como em MS), carece de efetiva institucionalização, de integração aos planos orçamentários e de reconhecimento como estratégia central para a qualidade educacional.

O caso de MS oferece um campo fértil para essa investigação. A educação de MS conta com a avaliação institucional externa (Saiems) e com processos internos de autoavaliação escolar. É preciso averiguar como essas ferramentas são desenvolvidas, apropriadas e utilizadas no cotidiano das escolas, a fim de compreender os desafios, limites e potencialidades dessa forma avaliativa. A análise aprofundada dessa avaliação buscará evidenciar se, e de que maneira, a avaliação institucional pode tornar-se parte viva do projeto político-pedagógico das escolas e da política pública educacional estadual.

CAPÍTULO 3 - SISTEMAS DE AVALIAÇÃO DA REE/MS E GESTÃO DEMOCRÁTICA: AVANÇOS E DESAFIOS

Este capítulo analisa os sistemas de avaliação que compõem a política educacional da REE/MS. O objetivo central é investigar a concepção de gestão que norteia a avaliação da educação básica do estado, examinando como essa lógica se manifesta nos processos de políticas educacionais. Através da análise de políticas, leis e normativas, busca-se desvelar o projeto de gestão que subjaz ao modelo de avaliação sul-mato-grossense e suas implicações para a política educacional.

Para atingir tal objetivo, o percurso argumentativo inicia-se com a contextualização das políticas educacionais recentes no estado, que demonstram a ascensão de um modelo de gestão de inspiração gerencial, focado na eficiência e em resultados de avaliações em larga escala.

Na sequência, a análise aprofunda-se nos marcos regulatórios, como a Lei da Gestão Democrática nº 5.466/2019 e o PEE/MS 2014-2014, para expor as tensões entre os princípios democráticos formalizados e os mecanismos de controle e responsabilização

⁸ Condicionais tratadas no §1º do artigo 14 da Lei nº 14.113/2020 (Lei do Novo Fundeb).

presentes nas normas que regem o sistema. Por fim, são examinadas as deliberações específicas do Saems e da avaliação institucional (Saiems e AII).

Ao longo do capítulo, argumenta-se que há um arcabouço legal que dispõe sobre a gestão democrática e a participação da comunidade escolar nas tomadas de decisão e que o modelo avaliativo da REE/MS é predominantemente hegemonizado por uma racionalidade gerencial. Esta lógica prioriza a padronização e a *accountability*, baseada em indicadores quantitativos, em detrimento de processos qualitativos, formativos e participativos, que possam fornecer um panorama multidimensional da educação. Compreender essa contradição é fundamental para, no capítulo seguinte, investigar como essa dinâmica se materializa no cotidiano das escolas, a partir da análise dos relatórios avaliativos.

Este capítulo dedica-se à análise do sistema de avaliação da REE/MS e está dividido em quatro seções. A primeira seção detalha os marcos regulatórios da gestão democrática e da avaliação no estado, expondo o paradoxo entre a retórica da participação e os mecanismos de controle. A segunda seção investiga a concepção de gestão gerencial nas políticas estaduais, analisando programas com foco no curso de formação de diretores pautado na BNC Diretor. A terceira seção analisa especificamente a avaliação institucional (Saiems e AII), trazendo as contribuições de teóricos da área para tensionar o modelo vigente. Por fim, a quarta seção apresenta uma análise crítica do modelo avaliativo de Mato Grosso do Sul, evidenciando os limites da regulação por resultados e as potencialidades da avaliação institucional.

3.1 Os Marcos Regulatórios da Gestão Democrática e da Avaliação na REE/MS

A análise dos marcos regulatórios da REE/MS expõe uma tensão fundamental entre uma legislação estadual formalmente relacionada à gestão democrática e as práticas administrativas centralizadoras que governam o sistema. Embora a Lei nº 5.466/2019 estabeleça princípios de participação e autonomia, sua aplicação é limitada por normativas e procedimentos que reforçam o controle e concentram as decisões nos órgãos centrais da SED/MS.

Na REE/MS, a gestão democrática é normatizada por esta lei, observando-se os preceitos de:

- I - transparência nos mecanismos pedagógicos, administrativos e financeiros;
- II - respeito à organização dos segmentos da comunidade escolar; III - autonomia político-pedagógica e administrativa; IV - participação dos

profissionais da educação, estudantes e pais na formulação do Projeto Político-Pedagógico da escola, do Currículo Escolar, do Plano de Gestão Escolar e do Regimento Escolar; V - participação dos pais na avaliação dos docentes e gestores escolares; VI - participação dos segmentos da comunidade escolar nos processos decisórios e em órgãos colegiados; VII - garantia da descentralização do processo educacional; VIII - valorização dos profissionais da educação; IX - desenvolvimento de programas de formação de gestores escolares (Mato Grosso do Sul, 2019a).

Conforme o Artigo 14 da LDBEN, a “Lei dos respectivos Estados e Municípios e do Distrito Federal definirá as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades” e conforme os princípios de “participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares e em Fóruns dos Conselhos Escolares ou equivalentes” (atendido pelos incisos II e VI do Artigo 1º da norma estadual), e “participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola” (atendido pelo inciso IV) (Brasil, 1996; Mato Grosso do Sul, 2019a).

A lei estadual não apenas atende, mas supera as diretrizes mínimas da lei nacional. O inciso IV da lei sul-mato-grossense estende a participação da comunidade escolar para, além do PPP, a formulação do Currículo, do Plano de Gestão e do Regimento Escolar. No entanto, há uma contradição com a prática.

O currículo e regimento escolar na REE/MS são determinados por normas e outros documentos oficiais (Mato Grosso do Sul, 2019b; 2021a; 2023a; 2025b), participando a comunidade escolar da execução de políticas formuladas em níveis hierárquicos superiores. Quanto ao Plano de Gestão, esse não é um documento público, sendo atribuição exclusiva do diretor elaborá-lo, monitorá-lo e avaliá-lo (Mato Grosso do Sul, 2023a).

Quanto ao desenvolvimento de programas de formação de gestores escolares (inciso IX do artigo 1º da Lei nº 5.466/2019), a Lei nº 6.113/2023 substituiu a “Avaliação de Competências Básicas” pelo “Curso de Gestão para Dirigente Escolar”, como etapa anterior à eleição (Mato Grosso do Sul, 2023b).

Paradoxalmente, na própria Lei da Gestão Democrática se encontram mecanismos de subordinação da autonomia escolar à lógica gerencial. Ao regulamentar a formação e, principalmente, as condições de permanência no cargo de diretor, a legislação introduz dispositivos de responsabilização (*accountability*) atrelados diretamente ao desempenho em avaliações externas.

De acordo com o Artigo 30, o diretor poderá ser dispensado do cargo antes do término do mandato se:

[...] VI - obtiver resultado insuficiente no Monitoramento da Gestão Escolar, de acordo com os critérios estabelecidos pela SED/MS; VII - não participar do Curso de Formação em Gestão Escolar ou não o concluir, ou ainda, não participar de, no mínimo, 75% (setenta e cinco por cento) dos cursos de formação continuada oferecidos pela Secretaria de Estado de Educação sem justificativas [...] (Mato Grosso do Sul, 2019).

Ou seja, além de participar do Curso de Formação de Gestão Escolar, é obrigação do diretor obter bom desempenho no Monitoramento da Gestão Escolar, regulamentado pela Resolução/SED nº 3.916/2021. Conforme artigo 2º dessa Resolução:

O Monitoramento da Gestão Escolar é um instrumento de avaliação com o objetivo de acompanhar os processos de gestão escolar executados pela escola e o seu desenvolvimento, e tem por finalidade cumprir as metas estabelecidas no Plano de Gestão Escolar e atingir as metas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), ou outro instrumento que, futuramente, possa substituí-lo, e do Sistema de Avaliação de Educação Básica de Mato Grosso do Sul (SAEMS), para garantir a qualidade dos serviços prestados à comunidade escolar (Mato Grosso do Sul, 2021b).

A definição é inequívoca: o Monitoramento da Gestão Escolar é apresentado como como uma ferramenta de controle cuja finalidade explícita é atingir as metas do Ideb e do Saems. Com isso, a avaliação de larga escala torna-se o critério legal para avaliar a gestão de um diretor eleito, podendo tirá-lo da função.

Esta subordinação da gestão a indicadores de desempenho não é uma particularidade sul-mato-grossense, mas atende às exigências da política nacional de financiamento. Como discutido anteriormente, o VAAR, introduzido pelo Fundeb, materializa essa tensão em nível federal. O Artigo 14 da referida lei condiciona a distribuição de recursos da complementação à melhoria dos indicadores de avaliação, estabelecendo um conjunto de condicionalidades, dentre elas:

[...] provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho [...] participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos estudantes de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada rede de ensino por meio dos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica [...] referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular, aprovados nos termos do respectivo sistema de ensino (Brasil, 2020a).

Assim, o VAAR atrela o recebimento de recursos às condições gerenciais de gestão, induzindo os sistemas à lógica de *accountability*. A política de gestão da educação no MS atende à norma federal para ter acesso aos recursos, formando e avaliando os gestores com critérios técnicos de mérito e desempenho e priorizando resultados nas avaliações externas de larga escala.

Dessa forma, o diretor escolar da REE/MS tem o compromisso de obter bons resultados nas avaliações em larga escala, reforçado nas formações que recebe (obrigatórias), como observado anteriormente. A legislação estadual constrói uma figura de diretor com uma dupla lealdade: por um lado, ele é eleito pela comunidade para exercer uma gestão participativa e democrática; por outro, é legalmente compelido a focar na obtenção de resultados em avaliações padronizadas. A autonomia conquistada na eleição é, portanto, uma autonomia vigiada, condicionada ao cumprimento de metas de desempenho que são externas à comunidade escolar.

Ainda, no cenário sul-mato-grossense, a articulação de financiamento e resultados nas avaliações em larga escala materializa-se na Lei nº 5.941/2022, que estabelece o IQE-MS, como critério para a distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). Tal normativa explicita a utilização de indicadores de rendimento para fins de repasse financeiro - outra condicionalidade para recebimento do VAAR – inciso IV do artigo 14 da Lei do Fundeb (Brasil, 2020a), consolidando a avaliação como ferramenta de regulação econômica e indução de resultados (Mato Grosso do Sul, 2022f).

É importante regredir alguns anos e analisar o PEE/MS 2014-2024, observando como essas lógicas que orientam a política educacional se articulam no principal instrumento de planejamento educacional do estado. No documento, coexistem metas que expressam a concepção de qualidade associada ao desempenho em avaliações externas (lógica gerencial) com metas que defendem a participação da comunidade e a autonomia (lógica democrática), revelando as tensões e os projetos em disputa para a educação sul-mato-grossense.

O PEE/MS traz metas para a educação estadual, alinhadas ao PNE (Mato Grosso do Sul, 2014). A Meta 7 tem como objetivo melhorar a qualidade da educação básica, garantindo padrões mínimos de aprendizagem, redução das desigualdades e infraestrutura adequada.

Para isso, as principais estratégias são: a padronização curricular, estabelecendo diretrizes pedagógicas alinhadas à BNCC; a redução das taxas de reprovação e abandono e distorção idade-série; a avaliação contínua, utilizando os resultados do Saems e do Ideb para ajustar políticas pedagógicas; a melhoria da infraestrutura e da tecnologia, universalizando o acesso à internet banda larga e ampliando laboratórios, bibliotecas e equipamentos tecnológicos; a inclusão social, garantindo transporte seguro para

comunidades rurais, indígenas e quilombolas, além de promover educação bilíngue para surdos e indígenas; e a formação docente, oferecendo formação continuada aos professores, com foco em direitos humanos, diversidade e metodologias inovadoras (Mato Grosso do Sul, 2014).

Assim como no PNE, o *caput* da meta 7 traz objetivamente melhorias no Ideb (Mato Grosso do Sul, 2014). Focada na qualidade da educação básica, ela materializa a perspectiva gerencial. Embora mencione a redução de desigualdades e a infraestrutura, seu principal indicador de sucesso, explícito no *caput* da meta, é a melhoria do Ideb.

Suas estratégias, como a padronização curricular alinhada à BNCC e o uso de resultados do Saems e Ideb para ajustar políticas, reforçam um modelo de gestão orientado por resultados de avaliações externas. Aponta-se que, espelhando o PNE, as estratégias 7.4 e 7.5 do PEE/MS tratam da constituição de indicadores de avaliação institucional e da autoavaliação formativa (Mato Grosso do Sul, 2014, p.55-56).

Em contraste, a Meta 19 encarna os princípios da gestão democrática, visando consolidar a participação e a autonomia escolar. Suas estratégias, como o fortalecimento de conselhos, a eleição de gestores e o fomento a grêmios estudantis, apontam para um modelo de gestão processual, coletivo e participativo, em aparente oposição à lógica centralizadora e focada em resultados da Meta 7.

A Meta 19 tem o objetivo de consolidar a participação da comunidade escolar na gestão das instituições de ensino, com transparência e autonomia. As principais estratégias são aprovar a lei estadual para regulamentar a gestão democrática; fortalecer os conselhos escolares com participação da comunidade escolar, garantindo autonomia e recursos; processos eletivos para escolha de gestores escolares, com critérios técnicos e participação da comunidade; formação de gestores, oferecendo cursos de pós-graduação e capacitação em gestão escolar para diretores e coordenadores; aumentar a transparência, garantindo acesso a informações orçamentárias e pedagógicas às famílias e à sociedade; implantar e apoiar grêmios estudantis e associações de pais, integrando-os aos processos decisórios (Mato Grosso do Sul, 2014).

A Meta 20, sobre o financiamento, surge como a condição material para a efetivação do projeto de qualidade. Com o objetivo de ampliar o investimento público em educação, em consonância com o PNE, as principais estratégias são: a vinculação e destinação de recursos; implementação do CAQ para garantir padrões mínimos de qualidade; priorização da educação infantil, redirecionando recursos para creches públicas, reduzindo parcerias com instituições privadas; aumento da transparência,

criando portais eletrônicos para o monitoramento de gastos e realizando audiências públicas sobre orçamento; a valorização docente, garantindo o piso salarial nacional e formação continuada para professores (Mato Grosso do Sul, 2014).

No plano ideal, as metas 7, 19 e 20 do PEE/MS deveriam articular-se para melhorar a qualidade, por meio de avaliações, infraestrutura e democratização da gestão, com participação social e transparência, garantindo recursos financeiros sustentáveis para viabilizar as políticas educacionais, reduzindo as desigualdades e garantindo que os investimentos se traduzam em avanços concretos.

A prática, no entanto, revela que avançam compromissos em relação às demandas por controle e gestão centralizada. Os avanços considerados mais relevantes são aqueles que se traduzem na melhoria dos indicadores de avaliação em larga escala, como visto anteriormente.

A coexistência formal dessas Metas no PEE/MS desenha um projeto de educação em disputa. Se, por um lado, o plano acena para a democratização da gestão e para a necessidade de financiamento público robusto, por outro, elege como principal termômetro de qualidade os indicadores de avaliações em larga escala.

Embora a Meta 7 do PEE/MS eleja o Ideb e o Saems como os principais verificadores da qualidade, a própria concepção de melhoria expressa no plano aponta para uma complexidade que esses instrumentos, sozinhos, não conseguem capturar. A efetiva melhoria da qualidade, como o próprio PEE/MS sugere em outras metas, depende de avaliações multidimensionais e de uma gestão democrática capaz de formular e legitimar soluções contextuais e socialmente justas.

A análise dos marcos normativos permite ponderar sobre as condições essenciais para que esse cenário ocorra. Para a avaliação institucional, sua efetividade está condicionada à existência de recursos para sanar os problemas detectados e a uma cultura de participação, que valorize a autoavaliação como ferramenta de diagnóstico e não apenas de controle. Para a gestão democrática, seu fortalecimento depende de processos decisórios horizontais, onde a autonomia escolar seja real e apoiada por investimentos estratégicos, e não apenas formalidades.

Para superar a autonomia/participação meramente formal, é necessário capacitar a comunidade e permiti-la tomar decisões, garantindo que os recursos sejam alocados para a melhoria da qualidade em seu sentido mais amplo, o que inclui infraestrutura, tecnologia, valorização profissional e insumos adequados, e não apenas para o objetivo de elevar notas em avaliações externas.

Com todas as contradições, o debate sobre a efetividade do PEE/MS permanece atual, uma vez que sua vigência foi prorrogada até dezembro de 2025, por meio da Lei 6.359/2024 (Mato Grosso do Sul, 2024b). A construção de um novo plano dependerá do equilíbrio de forças no debate entre o poder público e a sociedade civil, e estará condicionada à publicação de um novo PNE.

Em resposta às diretrizes do PEE/MS, o Governo implementou um conjunto de ações e sistemas que constituem a estrutura formal da gestão democrática e da avaliação no estado. No campo da gestão democrática, as medidas incluem a normatização do tema, a realização de eleições para diretores, a publicização de dados avaliativos em portais públicos e a instituição de grêmios estudantis (Mato Grosso do Sul, 2024d).

No que tange à avaliação, o estado consolidou uma complexa estrutura que opera em diferentes níveis. Esta estrutura inclui avaliação em larga escala própria da REE/MS, o Saems (Mato Grosso do Sul, 2022b), avaliação institucional com o Saiems (Mato Grosso do Sul, 2022a; 2022c), existente no Sistema Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul (SEE/MS) desde 2001, e a AII (autoavaliação).

Em síntese, os marcos regulatórios da REE/MS revelam uma contradição estruturante: a legislação formalmente democrática convive com dispositivos que condicionam a autonomia escolar ao cumprimento de metas de desempenho. A análise do PEE/MS, da Lei da Gestão Democrática e dos mecanismos de monitoramento evidencia que a *accountability* gerencial opera como princípio ordenador da política, subordinando a participação e a transparência à lógica dos resultados. Contudo, a compreensão dessa contradição exige ir além do plano normativo para investigar como o paradigma gerencial se materializa nos programas de governo e, sobretudo, nos processos de formação dos gestores escolares.

3.2 A Concepção de Gestão Gerencial nas Políticas Educacionais da REE/MS

O cenário das políticas educacionais em MS, ao longo das primeiras décadas do século XXI, tem sido caracterizado pela progressiva adesão a modelos de gestão orientados por resultados, em consonância com as tendências nacionais e internacionais de reforma do Estado. Tal movimentação, que perpassou diferentes gestões governamentais, reconfigurou substancialmente a noção de qualidade e, por extensão, o conceito de gestão democrática no âmbito da REE/MS. Nesse contexto, torna-se

imperativo analisar como os sistemas de avaliação foram concebidos e implementados sob essa nova lógica.

Ao investigarem esse processo, Alves e Bigarella (2024) analisam as concepções de gestão democrática e participação escolar a partir das políticas desenvolvidas pela SED/MS entre 2007 e 2022. As autoras demonstram que os documentos oficiais do período reiteram uma visão de qualidade educacional vinculada à competitividade, à eficiência e à produtividade, fundamentada em processos de cunho gerencialista.

Especificamente no período de 2007 a 2014 (governo André Puccinelli), sob a égide do programa “Educação para o Sucesso”, a qualidade foi reduzida aos resultados aferidos pelo Ideb. Consequentemente, a gestão democrática sofreu uma ressignificação, incorporando elementos do gerencialismo e da meritocracia. Segundo Alves e Bigarella (2024), a implementação dessa política, viabilizada por parcerias com o setor privado, resultou em uma redução da autonomia das unidades escolares.

Essa abordagem centrada na produtividade estabeleceu as premissas para o governo subsequente (Reinaldo Azambuja - 2015-2022), no qual a lógica gerencialista não apenas subsistiu, mas foi aprofundada sob a denominação de “Gestão por Competências”. Essa metodologia fundamenta-se na responsabilização dos servidores públicos pela eficiência dos serviços prestados, mensurada por meio de índices estatísticos. Inspirada em moldes empresariais, a proposta “está marcada pelo fortalecimento das competências técnicas e no gerenciamento de pessoas, com ênfase em melhorar a qualidade dos resultados” (Alves; Bigarella, 2024, p. 8).

Em suma, a “Gestão por Competências” consolida um modelo que desloca o eixo dos processos pedagógicos para os resultados quantitativos, privilegiando a competição em detrimento da coletividade — princípio este essencial à democracia. Portanto, a análise documental de ambos os períodos revela um paradoxo fundamental: embora o discurso da gestão democrática seja formalmente preservado, as práticas implementadas pela SED/MS fundamentam-se em princípios individuais e meritocráticos que operam em antagonismo direto à natureza participativa da gestão democrática.

Um exemplo desse alinhamento ao setor privado é a parceria firmada com o Instituto de Corresponsabilidade Educacional (ICE). Conforme analisam Garcia e Alaniz (2024), essa colaboração para a execução do programa “Escola da Autoria” (2014-2018) ilustra como os preceitos de eficiência e competitividade foram materializados em ações concretas.

Nesse prisma, o programa focaliza a aprendizagem para resultados, utilizando a meritocracia e a perspectiva teórica da “Qualidade Total” como estratégias para elevar o desempenho do estado no Ideb (Garcia; Alaniz, 2024). Contudo, essa visão empresarial e seus mecanismos de controle operam em sentido diametralmente oposto ao princípio da gestão democrática, que pressupõe a participação efetiva da comunidade na construção das políticas e nas tomadas de decisão.

Em última análise, nesse modelo, a participação da comunidade escolar é neutralizada, visto que o projeto de gestão é entregue às escolas como um produto acabado. Garcia e Alaniz (2024, p. 9) são categóricas ao afirmar que o programa “apresenta-se predefinido por um grupo seletivo de gestores empresariais alheios à comunidade escolar e, portanto, não há espaço para a prática da gestão democrática”.

Ressalta-se que esta abordagem não representa uma iniciativa isolada do Estado, mas sim um alinhamento às recomendações de organismos financiadores globais, que defendem a modernização da gestão pública por meio de modelos que associam o aumento do desempenho em avaliações padronizadas à otimização e economia de recursos, como demonstrado neste estudo.

Recentemente, a consolidação da visão gerencial na REE/MS avançou sobre um pilar estratégico: a formação e a seleção de seus gestores. No processo de escolha de diretores escolares realizado em 2023 foi instituído como pré-requisito a participação em um curso de gestão alinhado a essa perspectiva.

Neste ano as escolas da REE/MS passaram por processo de eleição dos seus diretores (Mato Grosso do Sul, 2023e). A primeira etapa do processo foi um Curso de Gestão para Dirigente Escolar, condição necessária para pleitear o cargo (Mato Grosso do Sul, 2023d).

Promovido pela Fated/MS, o curso alinha-se a outro realizado naquele mesmo ano, pelo IEA-RP/USP em parceria com essa fundação: o Ciclo de Seminários A BNC das Competências Gerais do Diretor Escolar, destinado “principalmente, à diretores, diretores-adjuntos, coordenadores pedagógicos e professores com interesse em gestão escolar” (Fated, *s/d, s/p*) e realizado por meio de aulas online assíncronas e síncronas⁹.

A oferta do curso, promovido pela Fated/MS em parceria com o IEA-RP/USP, sinaliza a busca por legitimidade técnica e acadêmica para um modelo de gestão específico. Essa articulação entre o governo estadual e instituições externas à Rede é

⁹ O curso completo, com todas as aulas e mesas redondas, pode ser acessado no canal do IEA-RP/USP no Youtube (IEA-RP/USP, 2022a).

coerente com a estratégia de firmar parcerias para a implementação de políticas, como visto anteriormente.

O curso está alinhado com a Base Nacional Comum das Competências Gerais do Diretor Escolar (BNC Diretor), eixo norteador da formação para os gestores das escolas e da SED/MS. O alinhamento do curso à BNC Diretor é central para a formação dos quadros da SED/MS, que se antecipa à chancela nacional do documento pelo MEC, demonstrando um alinhamento proativo com as políticas de modernização da gestão que valorizam o compromisso com a BNCC e, sobretudo, a tomada de decisão baseada em evidências.

Nesse arcabouço, o conceito de evidência torna-se a pedra angular da gestão eficaz. Para compreender como essa noção é traduzida em prática, a análise da quinta competência geral da BNC Diretor é particularmente elucidativa. Ela sintetiza a expectativa sobre o papel do gestor, como se observa na íntegra:

Coordenar o programa pedagógico da escola, aplicando os conhecimentos e práticas que impulsionem práticas exitosas, pautando-se em dados concretos, incentivando clima escolar propício para a aprendizagem, realizando monitoramento e avaliação constante do desempenho dos estudantes e engajando a equipe para o compromisso com o projeto pedagógico da escola (Brasil, 2021a, p.8).

A análise do conteúdo das aulas do Ciclo de Seminários é reveladora, pois permite desvelar qual sentido é atribuído à gestão baseada em evidências pelos idealizadores da BNC Diretor. O discurso dos formadores, figuras de projeção nacional, sistematicamente traduz o conceito de evidência como sinônimo de indicadores de avaliações em larga escala, direcionando o papel do gestor para a melhoria desses resultados.

A primeira aula do curso ministrada por Mozart Neves Ramos, conselheiro do Conselho Nacional de Educação (CNE) e principal articulador da BNC Diretor, estabelece o tom da formação, trazendo dados do Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp). Nessa linha, fala sobre evidências, sobre a aprendizagem e como uma gestão eficaz pode impactar nela, ou seja, aumentar os indicadores de proficiência das avaliações externas (IEA-RP/USP, 2022b).

A segunda aula, ministrada pela Dra. Filomena Siqueira, pesquisadora vinculada a centros de pesquisa internacionais e gerente no Instituto Reúna, tem como centralidade a tese da elevada importância do gestor escolar para o desempenho da escola nas avaliações em larga escala, que indica a aprendizagem dos estudantes e a qualidade do ensino nessa instituição. A escola eficaz, conceito da literatura internacional (*effective school*), equivalente a escola de qualidade, é um campo de investigação com

cinquenta anos de pesquisa que busca identificar o que caracteriza essas escolas e como elas funcionam (IEA-RP/USP, 2022c).

Um ponto importante de discussão nesta aula é que esse campo de investigação revelou que a quantidade de insumos não está diretamente relacionada à melhoria da aprendizagem, de forma linear. Ou seja, não necessariamente uma escola com todos os recursos que se imaginam necessários, físicos principalmente, gera bons resultados (IEA-RP/USP, 2022c).

Ao mobilizar o conceito de escola eficaz, a formação introduz um argumento central do campo gerencialista: a ideia de que a melhoria da aprendizagem não depende diretamente da quantidade de recursos materiais, mas sim da eficiência da gestão. Essa tese é instrumentalizada para deslocar o foco da responsabilidade do Estado (em prover a infraestrutura adequada) para a responsabilidade do gestor (em produzir resultados mesmo em condições não adequadas).

Sobre a quinta competência geral, apresentada por Maria Helena de Castro, que ocupou o cargo de Secretária-Executiva do MEC durante o Governo Temer e, atualmente, é titular da Cátedra Instituto Ayrton Sena da IEA-RP/USP e presidente da Associação Brasileira de Avaliação Educacional (Abave), foi abordada na sexta aula assíncrona do curso. Ela se propôs a falar como as evidências podem ajudar a prática da gestão escolar. Quanto às avaliações, o Saeb evidencia se o direito à educação está sendo garantido e se o aluno está aprendendo, ou seja, pautar-se em dados concretos refere-se às ações planejadas para melhorar as notas do Saeb (IEA-RP/USP, 2022d).

Uma consideração desta aula é que se verificou que o Ideb foi inflacionado com os dados de promoção automática no período da pandemia, não sendo mais um bom parâmetro para análise da realidade escolar, visto que os sistemas aumentaram muito o fluxo escolar, interferindo nele. Nesse sentido, há um consenso de vários especialistas de que o Saeb indica a aprendizagem e é mais coerente para analisar a qualidade do ensino (IEA-RP/USP, 2022d).

É importante a revelação de que o Saeb atual também apresenta limitações, apresentando como modelo a ser perseguido o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), que avalia com itens a criatividade, por exemplo, com utilização de inteligência artificial. Mas, conforme ela, as avaliações no Brasil estão muito distantes do Pisa, que muda com o tempo, e o Saeb utiliza a mesma matriz de referência (IEA-RP/USP, 2022d).

A discussão sobre os indicadores revela uma busca constante por um mecanismo de medição considerado mais confiável para a responsabilização. A crítica ao Ideb pós-pandemia, por ter sido inflacionado pela promoção automática, e a consequente eleição do Saeb como parâmetro mais coerente para aferir a aprendizagem, demonstram como a lógica da avaliação externa avança para manter seu papel central.

Além disso, a apresentação do Pisa como um modelo a ser perseguido, com suas avaliações de competências, sinaliza uma aspiração de alinhamento a padrões de desempenho internacionais, reforçando a padronização e a comparabilidade em detrimento de avaliações contextuais e multidimensionais.

O caso da BNC Diretor, homologada pelo CNE em 2021 mas ainda não aprovada pelo MEC, é exemplar da dinâmica política educacional do estado. Conforme apontam os estudos, o MS demonstra um histórico de alinhamento a políticas nacionais (Alves; Bigarella, 2024) e, por meio de parcerias público-privadas, antecipa a efetivação dessas políticas (Garcia; Alaniz, 2024).

O percurso realizado até aqui demonstra que a REE/MS não apenas aderiu ao modelo gerencial, mas o aprofundou por meio de parcerias com o setor privado e da adoção proativa da BNC Diretor como matriz formativa. A análise do Ciclo de Seminários evidenciou que a gestão baseada em evidências, central no discurso oficial, é sistematicamente traduzida como melhoria de indicadores em avaliações externas, deslocando a responsabilidade do Estado para o gestor escolar. Resta examinar como essa mesma lógica incide sobre os instrumentos de avaliação institucional, que nominalmente carregam o potencial de ampliar o conceito de qualidade para além dos resultados mensuráveis.

3.3 Concepções e usos da avaliação institucional na REE/MS

A avaliação institucional está presente na Lei Estadual nº 2.787/2003, que dispõe sobre o SEE/MS. O Artigo 144 da referida norma diz que “A avaliação institucional é o procedimento de controle da eficácia do processo ensino-aprendizagem incidindo sobre as suas condições estruturais e de funcionamento [...]”. Ainda, o Artigo 166 pontua que “Os resultados dessa avaliação constituir-se-ão em parâmetros para a definição de implementação de políticas públicas e para concessões do Poder Público” (Mato Grosso do Sul, 2003).

A linguagem utilizada na Lei do SEE/MS já sinaliza uma concepção instrumental para a avaliação institucional. Ao defini-la como um procedimento de controle da eficácia e ao atrelar seus resultados a concessões do Poder Público, a legislação a enquadra como uma ferramenta de verificação e regulação estatal.

Contudo, a análise de Bezerra (*s/d*) revela que essa concepção regulatória é ainda mais antiga que a própria lei. A autora estuda o processo de implantação e implementação da Avaliação Institucional Externa no SEE/MS, entre o período de 2001 e 2011, a partir da Deliberação CEE/MS nº 6.363/2001, constatando que ela já nasceu com essa dupla face: por um lado, um discurso de melhoria da educação; por outro, uma prática de regulação e controle. A autora verifica que a avaliação externa:

vincula-se ao processo de regulação, e por outro lado, ao controle de melhoria da educação, tendo um papel fundamental para a gestão da escola, pois contempla informações básicas que permitem o levantamento de dados e monitoramento das ações da secretaria de educação, bem como da própria escola (Bezerra, *s/d*, p.7).

A constatação de Bezerra (*s/d*) de que, desde sua origem, e ao longo de sua primeira década, a avaliação institucional em MS foi marcada pela prevalência do monitoramento, indica que a lógica de controle, característica da gestão gerencial, não é um fenômeno recente, mas um traço estruturante da política de avaliação do estado.

A autora sintetiza a questão ao apontar que as avaliações externas “não deixam de ser representadas como mecanismos de melhoria, mas se esbarram nas condições de organização do estado e na conjuntura política preocupada com o cumprimento dos parâmetros de qualidade” (Bezerra, *s/d*, p.9).

Fica evidente, portanto, que desde o início a avaliação institucional foi concebida menos como um processo democrático de autoanálise e mais como um instrumento para o estado verificar se as escolas estavam cumprindo metas de qualidade predefinidas.

A lógica de controle e regulação, identificada na gênese da avaliação institucional em MS, permanece e se sofisticou na Deliberação CEE/MS nº 10.972/2016. A normativa que rege as avaliações institucionais externa e interna atualmente, detalha os mecanismos que subordinam o diagnóstico dos processos escolares à medição de resultados.

A externa, de responsabilidade da SED/MS, é realizada em período bianual nas escolas da REE/MS e quando da solicitação de autorização de funcionamento nas escolas privadas do SEE/MS (Mato Grosso do Sul, 2016a).

A Deliberação CEE/MS nº 13.158/2025 alterou os artigos 14, 15 e 17 da Deliberação nº 10.972/2016, definindo que a avaliação institucional externa atribui, a

cada indicador, juízos de valor de 1 a 5, correspondentes, respectivamente, a “não sei opinar”, “discordo totalmente”, “discordo parcialmente”, “concordo parcialmente” e “concordo totalmente”. O resultado final é a média aritmética dos conceitos atribuídos, divulgada por dimensões e pela média geral, com pontos de corte que classificam os desempenhos em “avançado” (5,0 a 4,2), “adequado” (4,19 a 3,40), “intermediário” (3,39 a 2,60), “crítico” (2,59 a 1,80) e “muito crítico” (1,79 a 1,0) (Mato Grosso do Sul, 2025f).

Quando a média geral situar-se abaixo de 2,60, a instituição deve elaborar Plano de Superação de Deficiências, executado sob acompanhamento da SED/MS contendo, no mínimo, justificativa das deficiências que ocasionaram resultados “crítico” ou “muito crítico”, metas e ações para superação e a indicação de responsáveis por acompanhamento e execução. Prevê-se prazo máximo de um ano para cumprimento, prorrogável diante do interesse social, seguido de nova avaliação e, persistindo resultados críticos, prevê-se o descredenciamento (Mato Grosso do Sul, 2016a; 2025f).

Em termos conceituais, o Plano de Superação de Deficiências é um instrumento corretivo de gestão orientado, estabelecendo metas mensuráveis, definindo ações e responsáveis e implicando monitoramento, de modo a alinhar intervenções às fragilidades diagnosticadas, conforme os requisitos normativos.

Não obstante, o arranjo regulatório conserva predominância somativa e funções de regulação/controle típicas de dispositivos de *accountability* vertical, na medida em que classifica, impõe adequações e aciona sanções graduais, o que tende a subordinar o processo avaliativo à conformidade, em detrimento de um uso formativo e participativo da avaliação institucional como prática de gestão democrática.

Do ponto de vista metodológico, há uma fragilidade específica: a codificação de “não sei opinar” como 1 ponto (extremo inferior da escala) produz viés punitivo e erro de mensuração, pois equipara ausência de informação a juízo negativo máximo, rebaixando artificialmente a média institucional.

Além de avaliar as dimensões de que trata o Artigo 10: Organização Didático-Pedagógica; Corpo Docente, Discente e Técnico-Administrativo; Infraestrutura; e Aspectos Legais e Normativos; a avaliação institucional externa deverá considerar, de acordo com o Artigo 12, os resultados dos programas nacionais de avaliação de rendimento escolar; das avaliações próprias dos sistemas de ensino, incluindo os referentes ao rendimento escolar; da avaliação institucional interna das instituições de ensino (Mato Grosso do Sul, 2016a).

A norma estabelece a avaliação de processos e condições institucionais subordinada à avaliação de resultados. Isso sugere que a qualidade das dimensões institucionais passa a ser julgada pelo seu impacto nos indicadores de proficiência. O potencial diagnóstico da avaliação institucional fica, assim, refém da lógica performática da avaliação em larga escala.

A inclusão da avaliação institucional interna (autoavaliação) como um dos itens a serem considerados pela avaliação externa, é ambígua: se por um lado pode ser vista como um aceno à participação da comunidade, por outro, no contexto de um sistema hierarquizado, corre o risco de se tornar mais um item de verificação. A avaliação externa passa a fiscalizar também se a autoavaliação da escola está sendo realizada, registrada e formalizada.

Diante de uma avaliação externa com forte caráter regulatório, resta a questão: a avaliação institucional interna, ou autoavaliação, se constitui como um espaço efetivo de autonomia e participação democrática? A normativa a apresenta com esse potencial, mas a insere em uma estrutura de obrigações e vigilância.

Todas as escolas devem realizar a avaliação interna anualmente, com previsão em seu documento legal oficial, o Regimento Escolar, e no calendário escolar. O artigo 19 esclarece que a escola tem autonomia para fazer sua avaliação interna, que deverá contar com ampla participação da comunidade escolar, sendo composta Comissão de Avaliação para este fim, por segmentos das comunidades interna e externa. A autoavaliação deve considerar as mesmas dimensões anteriormente citadas, tratando-se de um “processo contínuo por meio do qual a instituição de ensino conhece a sua própria realidade e orienta a tomada de decisões a fim de promover a melhoria da qualidade do ensino” (Mato Grosso do Sul, 2016a).

O discurso da autonomia, presente no artigo 19 da deliberação, é o ponto central da concepção democrática da autoavaliação. A norma prevê ampla participação da comunidade e a formação de uma comissão com representação interna e externa.

No entanto, essa autonomia declarada é exercida dentro de um espartilho regulatório: a avaliação é obrigatória e anual; na REE/MS é coordenada por um ator específico - a coordenação pedagógica (Mato Grosso do Sul, 2023c), as escolas devem prever uma data no calendário escolar para realizá-la, junto com as demais atividades da escola (Mato Grosso do Sul, 2024a); a partir de 2026, há data específica para a entrega do relatório (Mato Grosso do Sul, 2025g) e, como visto anteriormente, seus relatórios e

registros são verificados pela avaliação externa e publicizados pela SED/MS em site institucional.

Embora o propósito declarado seja o de um processo contínuo de autoconhecimento para a melhoria da qualidade do ensino, a estrutura de obrigatoriedade e fiscalização pode transformar a autoavaliação em um ritual burocrático/instrumento da gestão gerencial. O foco pode se deslocar do processo reflexivo para o produto final, o relatório, que serve como comprovação de cumprimento da norma perante a SED/MS e o sistema de avaliação externa. A publicização dos dados do Saiems, que informa se a escola possui relatórios e registros da avaliação institucional interna, reforça essa lógica de conformidade.

A transparência, princípio fundamental da gestão democrática e exigência legal (Brasil, 2011e; 2024b; 2024c), é formalmente cumprida em MS por meio da publicização de dados sobre infraestrutura, insumos, formação docente e notas de testes de rendimento escolar, dos diferentes sistemas de avaliação. Contudo, uma análise da forma como essa transparência é operacionalizada revela que ela serve, predominantemente, à lógica gerencial de comparação, competição e reforço dos resultados como sinônimo de qualidade.

Os dados produzidos pelo Saiems são disponibilizados em plataforma pública de consulta estruturada, em site da SED/MS. Pode-se verificar, como já mencionado, se a escola possui relatórios e registros da avaliação institucional interna; e notas em quatro dimensões avaliativas: gestão administrativa; gestão pedagógica; gestão de infraestrutura e condições de funcionamento da escola; e gestão de interação no ambiente escolar.

Os resultados do Saems são disponibilizados no site da instituição responsável pela elaboração e execução dos testes, Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (Caed/UFJF) (Caed, 2021).

Quanto aos resultados dos indicadores nacionais, os melhores são destacados no site da SED/MS. Em 2020, por exemplo, a secretaria publicizou os avanços no Ideb (Mato Grosso do Sul, 2020). Da mesma forma, os resultados do Ideb de 2022 foram noticiados com destaque para o Ensino Médio, ressaltando as melhorias na qualidade do ensino em MS (Mato Grosso do Sul, 2022d).

Em sua comunicação, a SED/MS ainda reitera que os testes do Saeb propiciam “a análise da qualidade da educação ofertada, por meio dos níveis de aprendizagem e o contexto escolar dos estudantes nas redes de ensino” (Mato Grosso do Sul, 2024c).

A publicização dos dados estimula a criação de *rankings* entre escolas, um pilar da gestão por resultados. A prática da SED/MS de destacar os melhores resultados do Ideb em seu site oficial funciona como uma peça de *marketing* governamental. Em vez de uma transparência que permita um diagnóstico amplo dos desafios do sistema, prioriza-se uma que celebra a excelência e reforça a cultura da competitividade. A narrativa estatal reitera a equação qualidade igual a proficiência.

A articulação entre os resultados das avaliações e a gestão educacional no estado se institucionaliza com a criação de mecanismos que vinculam o desempenho escolar ao financiamento público. Como já foi debatido nesta pesquisa, avaliação, qualidade e financiamento são dimensões interdependentes. Nesse sentido, a Lei nº 5.941/2022, instituiu o IQE-MS estabelecendo-o como critério fundamental para a distribuição da cota-parte municipal do ICMS (Mato Grosso do Sul, 2022f).

Essa normativa sinaliza que o conceito de qualidade é mensurado e recompensado financeiramente por meio de indicadores de mérito. A operacionalização técnica desse índice é detalhada pelo Decreto nº 16.225/2023, que regulamenta a fórmula de cálculo do IQE-MS, integrando taxas de aprovação, níveis de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática obtidos no Saems e o Indicador de Nível Socioeconômico (Inse)¹⁰ dos estudantes (Mato Grosso do Sul, 2023f).

Com a implementação desses marcos, a política estadual consolida a avaliação de larga escala não apenas como ferramenta de diagnóstico, mas como o eixo central de uma política de resultados. O IQE-MS materializa a interdependência entre avaliação, qualidade e financiamento, utilizando a métrica educacional para induzir o cumprimento de metas e a eficiência na aplicação dos recursos públicos pelas redes de ensino (Mato Grosso do Sul, 2023f).

Por fim, a recente reorganização administrativa da SED/MS também exemplifica a hegemonia dos testes em larga escala. Este processo foi formalizado pelo Decreto nº 16.554/2025, alterado pelo Decreto nº 16.645/2025 (Mato Grosso do Sul, 2025a). A nova estrutura desenha um projeto de gestão que reconfigura os sentidos da avaliação e do planejamento no estado, estabelecendo novos fluxos para a formação continuada e para o monitoramento da REE/MS.

¹⁰ Oriundo dos questionários do Saeb que, em tese, pretendem cumprir a função da avaliação institucional, conforme debatido anteriormente. No entanto, ressalta-se, o Inse sintetiza o contexto socioeconômico dos alunos e não tem a função de avaliar as condições materiais das escolas.

A reestruturação administrativa em questão promoveu alterações no organograma da SED/MS, destacando-se a extinção da Coordenadoria de Avaliação (Coav) e da Coordenadoria-Geral de Formação Continuada (CGFOR). Em contrapartida, foi criada a Coordenadoria-Geral de Planejamento e Avaliação Educacional (CGPLAVE), que substituiu a antiga Coordenadoria-Geral de Planejamento (Cogeplan) (Mato Grosso do Sul, 2025a).

Simultaneamente, instituiu-se a Coordenadoria de Assessoramento Pedagógico (Coasp), vinculada à Superintendência de Desenvolvimento da Educação Básica. Essa movimentação de competências sugere uma integração do planejamento estratégico à aferição de resultados, consolidando a avaliação como um eixo central da gestão.

No novo organograma, a CGPLAVE assume um papel preponderante ao concentrar a gestão das matrículas, o Censo Escolar e a execução dos processos avaliativos do desempenho estudantil. Cabe a essa unidade a implementação do Saems e a gestão dos indicadores de desempenho da Rede (Mato Grosso do Sul, 2025a). Tal centralização de funções permite observar como a avaliação se torna uma tecnologia de monitoramento contínuo, alinhando-se a uma concepção de administração que privilegia a mensuração de dados para subsidiar a tomada de decisão.

A criação da Coasp, por sua vez, redefine o escopo do apoio pedagógico às escolas. Suas atribuições são explicitamente orientadas para o acompanhamento da gestão pedagógica com foco no aperfeiçoamento das aprendizagens, partindo das análises dos índices obtidos em avaliações (Mato Grosso do Sul, 2025a). Esse arranjo subordina as iniciativas formativas aos resultados medidos por testes padronizados, consolidando a lógica de responsabilização.

Em suma, a reconfiguração administrativa implementada pelos decretos de 2025 estabelece um contexto onde a hegemonia da avaliação em larga escala atua como o principal referencial de qualidade. Ao integrar o planejamento aos indicadores de desempenho na CGPLAVE e atrelar o assessoramento pedagógico da Coasp aos resultados desses mesmos índices, a estrutura da SED/MS reforça a predominância de modelos de gestão focados em metas e resultados (Mato Grosso do Sul, 2025a).

É precisamente neste cenário, de cultura gerencial na gestão, que a análise empírica da avaliação institucional se torna ainda mais pertinente. Os processos de avaliação institucional da REE/MS, tanto o externo (Saiems) quanto o interno (AII), operam sob a influência e a pressão dessa lógica hegemônica.

Em suma, a análise dos marcos regulatórios da REE/MS revela um cenário complexo e contraditório. O estado possui uma legislação formal sobre gestão democrática e uma longa tradição em avaliação institucional. No entanto, essas mesmas normas contêm dispositivos que subordinam a autonomia e a participação a uma lógica de controle, responsabilização e centrada nos resultados de avaliações em larga escala. A própria política de transparência, em vez de fomentar um debate público aprofundado e democrático, é mobilizada para reforçar a competição e a concepção de qualidade como sinônimo dos bons resultados em testes, consolidando o modelo de gestão gerencial.

A análise teórica da avaliação institucional revela que este campo é sustentado por uma perspectiva que compreende a escola como uma unidade de reflexão política e pedagógica, e não apenas como um terminal de execução de políticas centrais. Para Dias Sobrinho (1996), a avaliação institucional deve ser um processo de autoconhecimento e de prestação de contas social, pautado pela ética e pela busca da qualidade social, diferenciando-se da mera mensuração de rendimento. Complementarmente, Silva *et al.* (2024) destacam o papel central do diretor escolar como articulador desse processo de coleta e transparência de dados sobre a vida institucional, transformando a tomada de decisão em um ato coletivo fundamentado na realidade concreta de cada escola.

Inserindo-se nessa discussão, a contribuição de Sousa (2006) é fundamental para compreender a avaliação institucional como um instrumento de democratização e autonomia. Para a autora, a autoavaliação institucional é capaz de alimentar nas escolas e nas redes uma articulação sistemática entre a qualidade de suas práticas e de seus resultados, fortalecendo a capacidade de resistência da escola frente à padronização curricular imposta pelos testes de larga escala. A autora ressalta que a avaliação institucional deve funcionar como um dispositivo que dá visibilidade às condições de infraestrutura e gestão, permitindo que a comunidade escolar demande do sistema as condições necessárias para o cumprimento do direito à educação.

Por outro lado, Belloni (1999) posiciona a avaliação institucional como um instrumento de transformação social e emancipação. Para a autora, o foco desse modelo deve ser a melhoria da qualidade e da eficiência da educação, tornando-a mais democrática, o que exige a superação da visão tecnocrática que enxerga a avaliação apenas como ferramenta para apurar resultados descontextualizados. A autora argumenta que a avaliação institucional permite o desenvolvimento de uma cultura avaliativa que visa à revisão de práticas e à transformação cotidiana das relações da comunidade, sendo um pilar essencial para a gestão democrática da escola pública.

O exame da avaliação institucional na REE/MS revela uma trajetória na qual o potencial democrático e formativo da avaliação institucional é ofuscado por uma estrutura normativa que privilegia o controle e a regulação. A análise expõe um sistema no qual a avaliação institucional, embora existente e consolidada, ocupa posição subordinada em relação aos indicadores de desempenho. A seção seguinte sistematiza essas tensões e paradoxos, formulando uma análise crítica do modelo avaliativo sul-mato-grossense à luz das categorias dialéticas que orientam a presente investigação.

3.4 Análise Crítica do Modelo Avaliativo de MS: Tensões e Paradoxos

A longa trajetória do MS na avaliação institucional, iniciada uma década antes de experiências como a do RS e do debate nacional entorno do tema, na educação básica (Sinaeb), posiciona o estado em uma vanguarda. No entanto, é preciso qualificar essa posição: trata-se da consolidação de uma robusta cultura de avaliação que, conforme analisado na seção anterior, historicamente privilegiou o monitoramento e a regulação em detrimento do fomento a processos formativos e participativos. O pioneirismo do estado, portanto, reside na construção de um sofisticado aparato de controle.

O aparato regulatório, amadurecido ao longo de duas décadas, é hoje altamente estruturado. Ele se assenta em Deliberações do CEE/MS e Resoluções da SED/MS que estabelecem a obrigatoriedade, a periodicidade e os procedimentos para as avaliações interna e externa em todo o sistema de ensino. Na REE/MS, a SED/MS não apenas executa a avaliação externa, mas também regulamenta e fiscaliza a interna, por meio da verificação de relatórios e da exigência de comprovação de melhorias. Configura-se, assim, um sistema centralizado e abrangente de gestão da avaliação.

Diante de um sistema tão consolidado e centralizado, a investigação deve se voltar para as suas consequências e efetividade: este aparato de fato oferece condições para a melhoria da qualidade e o fortalecimento da gestão democrática, ou sua complexidade serve primariamente para reforçar o controle sobre as escolas? É possível substituir a lógica performática da avaliação por uma participativa e multidimensional?

Essa complexa e centralizada estrutura regulatória levanta, portanto, um conjunto de questões críticas que orientam a presente investigação. É preciso ir além da norma e analisar sua materialização no cotidiano escolar, investigando se a forma como está estruturada a avaliação institucional produz indicadores relevantes para tomada de

decisão pelo poder público, proporcionando as condições materiais de uma educação com qualidade social, e se favorece processos de gestão democrática na escola e na REE/MS.

No fundo, essas questões investigam o paradoxo central do modelo: a coexistência de um discurso de autonomia e participação com uma prática de regulação e controle. Busca-se compreender se o sistema de avaliação funciona como uma ferramenta para a melhoria da qualidade educacional ou como um mecanismo para seu enquadramento em uma lógica gerencial.

A análise realizada demonstrou que esse enquadramento não ocorre apenas pela via normativa, mas opera na subjetividade dos gestores através dos processos formativos. A exigência do Curso de Gestão para Dirigente Escolar como pré-requisito para a eleição, alinhado à BNC Diretor, cumpre a função de alinhar a liderança escolar à lógica das evidências quantitativas.

Ao traduzir gestão baseada em evidências como a capacidade de elevar índices, o estado forma um gestor que, embora eleito democraticamente, é tecnicamente preparado para responder às demandas do gerencialismo. Cria-se, assim, uma gestão democrática na forma, mas gerencial no conteúdo, onde a autonomia é exercida dentro dos limites estreitos das metas de produtividade.

Conclui-se que o estado avançou em vários pontos, como marcos regulatórios de gestão democrática e de avaliação institucional, transparência e eleição de gestores. Buscou-se evidenciar a importância da avaliação institucional, com caráter auto avaliativo e multidimensional, para a gestão democrática e a autonomia escolar, bem como para a defesa da melhoria da qualidade com melhores condições de oferta, ao fornecer um panorama multidimensional da escola.

É importante apontar que há evidências de que o Governo do Estado empreendeu, nos últimos anos, reformas e melhorias em infraestrutura das escolas (Mato Grosso do Sul, *s/d-b*). Pode-se levantar a hipótese de que a consolidada cultura de avaliação institucional, ao gerar dados e diagnósticos sobre as condições materiais das escolas, de fato pressione o poder público a realizar investimentos em infraestrutura.

Entretanto, a recente reestruturação administrativa da SED/MS sinaliza um aprofundamento da centralização que pode comprometer o potencial diagnóstico da avaliação institucional. A extinção da Coav e a absorção de suas funções pela nova CGPLAVE indicam que a avaliação deixa de ser uma esfera com relativa autonomia técnica para ser absorvida pela estrutura central de planejamento estratégico.

Além disso, a vinculação explícita da formação continuada aos índices de aproveitamento das avaliações externas é uma mudança estrutural que fecha o ciclo da lógica gerencial: avalia-se para controlar, e forma-se para treinar para o teste, reduzindo o espaço para uma avaliação institucional que possa servir à emancipação da escola.

Compreender o modelo avaliativo de MS exige analisar a relação dialética entre os dois paradigmas que o compõem: a avaliação em larga escala e a avaliação institucional. Embora coexistam e se influenciem mutuamente, eles partem de lógicas distintas e disputam a hegemonia na definição do que é qualidade e de como ela deve ser medida e alcançada, conforme debatido nesta pesquisa.

A avaliação institucional tem o potencial de diagnosticar a realidade interna da escola: a gestão, a infraestrutura, as práticas pedagógicas, a participação da comunidade, a formação e a valorização docente, entre outros. A sua utilização para melhoria da qualidade é defendida por uma perspectiva mais crítica de gestão, em comparação à avaliação em larga escala, que prioriza metas numéricas e negligencia outras dimensões.

O conflito entre esses paradigmas se manifesta na forma como lidam com a responsabilidade. O uso das avaliações em larga escala para fins de *accountability* resulta na responsabilização individual de escolas e gestores, gerando competição.

A avaliação institucional pode promover a corresponsabilidade: um processo coletivo onde a comunidade não é apenas o alvo da avaliação, mas um agente ativo que diagnostica seus problemas e se organiza para cobrar do poder público as condições necessárias para uma educação de qualidade social.

Entendendo que a avaliação em larga escala e a administração pública gerencial são hegemônicas, a superação desse conflito não residirá na exclusão de um modelo pelo outro, mas em sua síntese dialética. Contudo, as evidências recentes da política educacional de MS sugerem que a síntese em curso não é a da integração equilibrada, mas a do aprofundamento da subordinação da avaliação institucional aos imperativos da avaliação em larga escala.

Um sistema de avaliação ideal para a realidade histórica, que representasse, ao menos, um avanço, seria aquele onde os dados das avaliações em larga escala são apropriados pela escola como um dos insumos para seu diagnóstico interno, ajudando a identificar prioridades de aprendizagem e as condições necessárias para melhoria da qualidade. A avaliação institucional os considera, e enriquece o diagnóstico ao incluir dimensões ignoradas pelas métricas externas, produzindo dados contextualizados que legitimam as demandas da comunidade por políticas públicas e recursos.

Nesse sentido, este é um grande paradoxo e, ao mesmo tempo, um grande potencial de MS. Se, por um lado, sua longa e sofisticada cultura de avaliação esteve historicamente a serviço do controle, por outro, essa mesma experiência acumulada lhe confere uma vantagem. Diferente de estados que iniciaram tardiamente seus processos, MS teria as condições técnicas e a maturidade institucional para promover um verdadeiro salto dialético: superar a atual fragmentação e a hierarquia entre os modelos para construir um sistema de avaliação multidimensional e participativo, que seja, de fato, um instrumento a serviço de uma educação pública democrática e com qualidade social.

Nesse sentido, a gestão democrática é a arena onde essa mediação pode ocorrer, garantindo que a busca por qualidade transcenda a mera elevação de notas e se traduza em condições dignas de ensino e aprendizagem. Para isso, é fundamental garantir autonomia e recursos para que as escolas possam agir sobre seus diagnósticos. A qualidade educacional, portanto, emerge não da submissão aos indicadores externos, mas de sua subordinação às necessidades contextuais apontadas pela avaliação institucional.

A autoavaliação institucional, articulada ao planejamento participativo e à formação crítica, deve ocupar papel central na política educacional, como forma de democratizar o debate sobre a escola e enfrentar as desigualdades que marcam a educação.

A construção dessa síntese dialética passa, fundamentalmente, pela superação da fragmentação avaliativa hoje vigente. Em primeiro lugar, isso requer a unificação das avaliações institucionais interna e externa em um único processo contínuo e de responsabilidade compartilhada, quebrando a lógica que as trata como procedimentos distintos e hierarquizados.

Em segundo lugar, e de forma complementar, essa síntese reposiciona a avaliação em larga escala, reconhecendo sua importância, mas situando-a como uma das dimensões de um sistema de avaliação mais amplo, multidimensional e de natureza essencialmente participativa.

Nessa perspectiva, a análise dos indicadores de rendimento escolar deixa de ser o fim principal da avaliação para se tornar um meio, um dos múltiplos elementos que compõem o diagnóstico da qualidade educacional. Seu propósito torna-se, então, subsidiar a reflexão e o planejamento coletivo para a melhoria, reconhecendo que tais indicadores são influenciados por inúmeros outros fatores que a avaliação institucional, em sua amplitude, pode ser capaz de revelar.

Contudo, essa transformação não virá apenas de mudanças normativas ou técnicas. A superação da contradição entre regulação e emancipação exige um novo projeto político de avaliação, que reconheça os sujeitos escolares como protagonistas, que descentralize as decisões, que invista na formação e que aceite o desafio de redistribuir poder. Isso implica enfrentar o custo político da democratização: ouvir a comunidade, respeitar sua autonomia, investir onde há maior carência e aceitar que a qualidade não se expressa apenas em números, mas na realização do direito à educação em sua plenitude.

Consolidar um sistema de avaliação democrático no Brasil exige coragem política, compromisso com a justiça social e recusa consciente do modelo gerencial como única via possível. A disputa não está encerrada. Ela segue viva, travada nas discussões públicas sobre o SNE, sobre os planos de educação, nas redações de leis, no planejamento dos cursos de formação, na participação dos conselhos escolares nas tomadas de decisão e da comunidade escolar nas discussões e construções do PPP. É nesse campo de forças que se definirá o futuro da avaliação e da educação pública.

CAPÍTULO 4 - A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO NA REE/MS: ENTRE OS INDICADORES DE DESEMPENHO E A REALIDADE DAS UNIDADES ESCOLARES

Este capítulo dedica-se à investigação empírica do presente estudo. A sua estrutura foi concebida para apresentar, de forma clara e sistemática, o percurso trilhado desde a seleção do campo de pesquisa, a proposição das categorias que nortearam a análise dos dados, a análise propriamente e as considerações que se fez a partir dela. Inicialmente, detalha-se o desenho da pesquisa, incluindo os critérios para a seleção das escolas, o protocolo de anonimização, a caracterização das unidades selecionadas e o referencial teórico-metodológico que orienta a coleta e o tratamento dos dados.

Subsequentemente, apresenta-se a análise dos documentos, conforme as categorias analíticas empregadas. Por fim, se fazem considerações sobre a análise, focando na síntese comparativa dos casos e na articulação dos achados com o problema de pesquisa.

O objetivo deste capítulo é investigar empiricamente como a política de avaliação da REE/MS se materializa nas unidades escolares. Para isso, realiza-se a triangulação entre os indicadores do Saiems, os índices de rendimento (Saeb/Ideb/Saems) e as Avaliações Institucionais Internas (AIIs). O intuito é evidenciar as contradições entre o

desempenho mensurável e a qualidade percebida pela comunidade sob a lógica da responsabilização.

4.1 Desenho da pesquisa empírica

A definição do lócus da pesquisa é uma etapa fundamental que delimita o escopo e a profundidade da análise. Nesta seção, são apresentados os procedimentos metodológicos para a seleção e caracterização das unidades escolares, bem como a sustentação da análise documental.

A seleção das unidades escolares para esta pesquisa foi conduzida por meio de um desenho amostral, visando garantir a representatividade da diversidade regional e demográfica da REE/MS. O procedimento foi organizado em três estágios sequenciais.

No primeiro estágio, o universo de escolas da REE/MS foi estratificado com base nas três Regiões Geográficas Intermediárias do estado, conforme a divisão regional oficial estabelecida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2017): Campo Grande, Corumbá e Dourados. Essa estratificação assegura a abrangência territorial e a inclusão das distintas realidades socioeconômicas e culturais sul-mato-grossenses.

No segundo estágio, aplicou-se um segundo nível de estratificação, baseado no porte populacional dos municípios, utilizando a classificação proposta por Nascimento (2021). Foram intencionalmente selecionados dois municípios da Região de Campo Grande e um município de cada uma das demais regiões intermediárias, de portes distintos, de modo a contemplar a heterogeneidade dos contextos urbanos (pequeno, médio e grande porte) em que as escolas estão inseridas, consultando o número de habitantes no site oficial do IBGE (*s/d*).

Os municípios escolhidos são:

- Região Intermediária de Campo Grande: Campo Grande (Grande Porte) e Ribas do Rio Pardo (Pequeno Porte);
- Região Intermediária de Corumbá: Corumbá (Médio Porte);
- Região Intermediária de Dourados: Dourados (Grande Porte).

Finalmente, no terceiro estágio, realizou-se a seleção das unidades escolares para análise. A partir da listagem de escolas estaduais disponíveis no portal QEdu (2025)¹¹,

¹¹ O Portal QEdu organiza e torna acessíveis os microdados oficiais do Inep, permitindo filtrar escolas por rede e município de forma mais ágil do que o portal oficial.

para cada um dos quatro municípios previamente definidos, uma unidade escolar foi selecionada por meio de escolha aleatória, considerando a abrangência das duas etapas da educação básica - ensino fundamental e médio, no ensino comum e nas modalidades EJA e Educação Profissional.

O resultado desse processo é uma amostra composta por quatro escolas da REE/MS, distribuídas para refletir a complexidade territorial e demográfica do estado, constituindo assim uma base empírica diversificada para a presente investigação.

Este desenho amostral, embora não busque uma representatividade estatística, permite uma análise comparativa contemplando a capital e municípios menores, refletindo a distribuição demográfica real do estado. A seleção aleatória final foi de uma escola por município, utilizando o portal QEdu como base, com prioridade para aquelas com número de matrículas superior a 1000 em 2024.

Em conformidade com os preceitos éticos desta pesquisa, todas as escolas participantes foram anonimizadas para preservar a identidade das instituições e de suas comunidades. A cada unidade escolar foi atribuído um código alfanumérico, que será utilizado para a apresentação e discussão dos dados. Além disso, a informação sobre número de matrículas foi aproximada, para evitar a identificação da escola.

O quadro 2, a seguir, oferece uma visão geral e comparativa das escolas selecionadas, sintetizando informações contextuais relevantes extraídas de fonte pública (QEdu, 2025). Este quadro serve como um mapa de referência, permitindo visualizar a diversidade da amostra em termos de localização, número de matrículas, etapas e modalidades.

Quadro 2: Perfil das escolas selecionadas para o estudo.

Escola	Município	Matrículas (2024)	Etapas e Modalidades
1	Campo Grande	≈ 1400	Ensino Fundamental (anos finais) e ensino médio. Ensino comum.
2	Ribas do Rio Pardo	≈ 1050	Ensino Fundamental (anos iniciais e finais) e ensino médio. Ensino comum e EJA.
3	Corumbá	≈ 1600	Ensino Fundamental (anos iniciais e finais) e ensino médio. Ensino comum, EJA e Educação Profissional.
4	Dourados	≈ 1250	Ensino Fundamental (anos finais) e ensino médio. Ensino comum e Educação Profissional.

Fonte: Elaboração do autor, com base nos dados do QEdu (2025).

A fonte primária de dados para esta pesquisa é um *corpus* documental composto por três categorias de materiais, que, em conjunto, permitem uma análise multifacetada dos processos de avaliação institucional.

1) Relatório do Saiems, emitidos pela SED/MS. Estes documentos fornecem a perspectiva oficial e padronizada do Estado sobre o desempenho e as condições das escolas, baseada em avaliações em larga escala e instrumentos de verificação institucional. Eles representam a dimensão vertical da política de avaliação institucional.

2) Relatórios de AII, um processo coordenado pela própria escola, conforme normativas estaduais. Estes documentos oferecem a perspectiva horizontal, revelando a autopercepção da comunidade escolar sobre suas potencialidades e fragilidades.

3) Divulgação dos resultados dos indicadores de avaliação em larga escala nos sites da SED/MS e plataformas do Caed/UFJF (Saems) e QEdU (Saeb/Ideb). Esta análise é crucial para compreender a política institucional, as prioridades e as expectativas que moldam as práticas avaliativas nas escolas.

Quanto aos Relatórios do Saiems (item 1), a avaliação é realizada em período bianual com alternância de escolas, ou seja, parte das escolas da REE/MS a realiza em um ano, e a outra parte noutro. Dessa forma, em três escolas os relatórios do Saiems são do ano de 2025, e na outra é do ano de 2024.

Quanto aos Relatórios de AII (item 2), os procedimentos de coleta envolveram solicitações sistemáticas aos gestores das unidades escolares por meio de correio eletrônico, contatos telefônicos e plataformas de mensagens instantâneas, apresentando-se como um desafio metodológico. Em três escolas, os relatórios de AII são do ano de 2024, disponibilizados pela gestão, para esta pesquisa, em 2025. Em uma delas, o relatório é do ano de 2025, disponibilizado no ano de 2026.

Quanto à divulgação dos indicadores de avaliação em larga escala (item 3), foram compilados os dados divulgados nas plataformas (Caed/UFJF e QEdU), sendo os resultados do Saems 2024 e do Saeb/Ideb 2023. A SED/MS divulgou *ranking* do Ideb em publicação recente com os melhores resultados de 2023 (Mato Grosso do Sul, 2024c), não estando nenhuma das escolas pesquisadas nesta publicação. No site oficial da SED/MS, navegando por “informativos” e “indicadores”, não são encontrados resultados de avaliação em larga escala por escola. As opções “Saems” e “Saeb” resultam em textos informativos sobre as avaliações (Mato Grosso do Sul, *s/d-c*; *s/d-d*).

Cabe registrar que a plataforma QEdU é uma iniciativa privada, mantida pela Meritt e pela Fundação Lemann, que aplica sobre os microdados oficiais do Inep uma

classificação qualitativa dos níveis de proficiência (Avançado, Proficiente, Básico e Insuficiente) de autoria de Chico Soares. Embora amplamente utilizada no debate público e em pesquisas acadêmicas, essa classificação não possui caráter oficial, e seu emprego neste estudo restringe-se a viabilizar a comparabilidade dos dados.

Em resumo, será realizada a triangulação: mapeamento global - consubstanciação dos indicadores do Saiems e índices de avaliação em larga escala; aprofundamento contextual - análise dos Relatórios de AII para captar realidade escolar; síntese - cruzamento das informações para evidenciar como a política de avaliação é ressignificada perante a lógica da responsabilização. Tal desenho metodológico permite, simultaneamente, uma visão macroscópica da política avaliativa do estado e uma análise microscópica das tensões singulares da gestão escolar.

O método de investigação empregado é a Análise Documental, conforme as orientações de Lima Júnior, *et al.* 2021). Nesta perspectiva, os documentos não são concebidos como repositórios de informações neutras, mas como produtos sociais que refletem as condições, intenções e disputas do seu contexto de produção. A análise documental constitui-se como uma fonte estável e rica, permitindo consultas sistemáticas e um exame qualificado da materialidade empírica.

Para o tratamento do *corpus* documental, adota-se o percurso analítico sistematizado pelos mesmos autores, que compreende: a organização e seleção dos documentos, com atenção à sua proveniência, autenticidade e contexto de produção; o exame sistemático do conteúdo, mediante leituras sucessivas que buscam identificar recorrências temáticas, ênfases, omissões e contradições; e a interpretação dos achados, etapa em que os elementos extraídos são articulados ao referencial teórico. Neste estudo, a etapa interpretativa é orientada pelo Materialismo Histórico-Dialético (Triviños, 1987), que fornece a compreensão do conhecimento como fenômeno histórico e situa os conteúdos documentais nas contradições e mediações que os produzem.

A organização temática do *corpus* apoiou-se na construção de categorias analíticas derivadas do problema de pesquisa e da totalidade histórica, e não de um levantamento indutivo formal. Tais categorias funcionaram como instrumento heurístico para sistematizar as recorrências discursivas identificadas nos documentos, sem prejuízo da primazia da teoria na condução da inferência.

4.2 Análise

Esta seção apresenta a análise do *corpus* documental da pesquisa empírica, orientada pela ótica do Materialismo Histórico-Dialético e operacionalizada, no plano procedimental, pela Análise Documental. O objetivo é apreender a avaliação institucional como mediação historicamente situada entre a política educacional e a prática da gestão escolar, articulando, de forma integrada, a dimensão vertical da política avaliativa, expressa nos relatórios do Saiems e nos indicadores de desempenho em larga escala, e a dimensão horizontal, produzida no interior das unidades escolares por meio das Avaliações Institucionais Internas (AIIs), nas quais a comunidade explicita percepções, sentidos e necessidades do cotidiano educativo.

A leitura vertical/horizontal busca, assim, ultrapassar uma comparação meramente descritiva entre documentos. Trata-se de compreender não apenas “o que” é avaliado, mas “como” e “por que” certos aspectos da realidade escolar são priorizados, traduzidos em métricas, naturalizados como qualidade ou, ao contrário, tornados secundários em cada esfera. Nesse movimento, o cotejamento entre evidências não é tomado como validação direta entre medidas distintas; antes, funciona como exame de coerências, deslocamentos e contradições, considerando as diferenças temporais e epistemológicas entre instrumentos e fontes de informação.

Em termos de percurso, a análise organiza-se como triangulação em três movimentos articulados. No primeiro, realiza-se um mapeamento global e a consubstanciação dos achados do Saiems com os indicadores de rendimento escolar disponíveis (Saeb/Ideb 2023 e resultados do Saems 2024), visando identificar regularidades, ênfases e mecanismos de classificação que estruturam o olhar oficial sobre a qualidade, bem como os enunciados e orientações associados à lógica de responsabilização.

No segundo, procede-se ao aprofundamento contextual por meio da análise dos documentos de AII das mesmas escolas, explorando as percepções internas dos diferentes segmentos e categorizando temas recorrentes, inclusive diante da heterogeneidade dos registros (relatórios consolidados e bases brutas), de modo a estabelecer bases mínimas de comparabilidade sem apagar singularidades.

No terceiro movimento, desenvolvido na próxima seção, realiza-se a síntese crítico-dialética pelo cruzamento das evidências, explicitando como a política de avaliação é executada no interior das escolas sob a lógica da responsabilização, bem como as tensões que emergem entre resultados prescritos e condições efetivas de produção da qualidade.

Dessa estratégia decorre a questão que orienta a seção: quais prioridades se materializam nos instrumentos oficiais de avaliação institucional e de rendimento, e de que modo tais prioridades são apropriadas, negociadas ou tensionadas pelas comunidades escolares quando confrontadas com suas próprias leituras de realidade, com suas condições objetivas de funcionamento e com as finalidades formativas que atribuem ao trabalho educativo.

4.2.1 Consubstanciação dos indicadores do Saiems e índices de avaliação em larga escala

Para esta análise, foram utilizados relatórios do Saiems de quatro escolas da REE/MS e dados de avaliação em larga escala correspondentes - Saems/Saeb/Ideb (Caed, 2024b; QEdu, 2026; Mato Grosso do Sul, *s/d-e*). No quadro abaixo listam-se esses documentos/dados por escola, indicando tipo, ano resultados:

Quadro 3: Resumo de documentos/dados Saiems/Saems/Ideb/Saeb.

Escola	Relatório do Saiems	Indicadores do Saeb/Ideb	Indicadores do Saems
1	2024	2023 – resultado do 9º ano (EF) do Ideb, fluxo, aprendizado, PROF LP, PROF MAT, aprendizado adequado.	2024 – sem resultados
2	2025	2023 – resultado do 9º ano (EF) do Ideb, fluxo, aprendizado, PROF LP, PROF MAT, aprendizado adequado.	2024 – resultados do 8º ano (EF); 1º ano, 2º ano e 3º ano (EM), das avaliações de LP e MAT.
3	2025	2023 – resultado do 9º ano (EF) do Ideb, fluxo, aprendizado, PROF LP, PROF MAT, aprendizado adequado.	2024 – resultados do 8º ano (EF) das avaliações de LP, MAT e PT; 1º ano, 2º ano e 3º ano (EM), das avaliações de LP e MAT.
4	2025	2023 – resultado do 9º ano (EF) e do 3º ano (EM), do Ideb, fluxo, aprendizado, PROF LP, PROF MAT, aprendizado adequado.	2024 – resultados do 8º ano (EF) das avaliações de LP, MAT e PT.

Fonte: Elaboração do autor, com base nos dados do QEdu; Caed/UFJF; e Saiems/SED/MS

Legenda: EF – Ensino Fundamental; EM – Ensino Médio; PROF – Proficiência; LP – Língua Portuguesa; MAT – Matemática; PT – Produção de Texto.

Os anos de avaliação diferem entre as escolas – as avaliações institucionais externas ocorreram em 2024 (Escola 1) ou 2025 (Escolas 2, 3 e 4), enquanto os índices de larga escala referem-se ao Saeb/Ideb 2023 e Saems 2024, para todas. Portanto, qualquer comparação direta entre escolas deve considerar esses desencontros temporais, não se tratando de uma mesma série histórica de resultados.

Além do descompasso temporal, há um descompasso metodológico entre os conjuntos de evidências aqui cotejados. O Saiems produz um retrato institucional composto por médias de itens em escala de 1 a 5 e por registros qualitativos, refletindo a percepção distribuída entre segmentos da comunidade escolar (Mato Grosso do Sul, *s/d-e*); já Saeb/Ideb e Saems expressam medidas de desempenho em aprendizagem (proficiência, níveis e fatores de composição do índice) (Caed, 2024b; QEd, 2026). Assim, a comparação não deve ser lida como validação direta entre métricas, mas como análise de coerências e contradições.

Para evitar leituras impressionistas do resultado agregado do Saiems, convém explicitar o mecanismo de classificação. Os níveis de desempenho são definidos por cortes numéricos, vinculados às metas educacionais estabelecidas pela SED/MS, convertendo uma escala de 1 a 5 em cinco faixas: “Muito Crítico” (1,00 - 1,79), “Crítico” (1,80 - 2,59), “Intermediário” (2,60 - 3,39), “Adequado” (3,40 - 4,19) e “Avançado” (4,20 - 5,00). Assim, mesmo quando a média geral se situa em “Adequado”, ela expressa um julgamento normativo parametrizado (meta/escala), e não apenas uma descrição neutra da realidade escolar (Mato Grosso do Sul, 2022c; *s/d-a; s/d-e*).

No Saiems de 2024, a Escola 1 obteve média geral 3,79, classificada no nível “Adequado”. Isso indica que, na percepção da comunidade escolar, a qualidade institucional atende às expectativas, com a maioria dos itens avaliados indicando potencialidades da escola. Não há comparativos com dados de rede ou metas nesse relatório, recaindo o enfoque sobre as quatro dimensões internas da escola avaliadas e seu resultado agregado (Mato Grosso do Sul, *s/d-e*).

Quanto à base empírica da percepção captada, a participação no Saiems foi composta por 133 respondentes na etapa censitária, incluindo direção, coordenação, docentes e equipe administrativa, e por participação amostral de 304 estudantes e 100 pais/responsáveis. Esse volume de respostas ajuda a qualificar o resultado “Adequado” como expressão de um padrão de percepção relativamente disseminado entre segmentos distintos, e não apenas opinião restrita à gestão (Mato Grosso do Sul, *s/d-e*).

Por conseguinte, nenhuma dimensão específica da Escola 1 foi apontada como deficiente no relatório – não houve itens classificados no nível “Muito Crítico”. A maioria absoluta dos aspectos avaliados situaram-se entre o “Adequado” e o “Avançado”, reforçando o caráter predominantemente positivo da autoavaliação institucional dessa unidade (Mato Grosso do Sul, *s/d-e*).

Cabe, porém, uma nuance importante: embora não haja registro de tópicos “Muito Crítico” e o conjunto do relatório seja amplamente otimista, a leitura por tópicos aponta um ponto de atenção classificado como “Crítico” na “Gestão de Infraestrutura” (referente aos laboratórios). Esse detalhe é relevante porque sugere que a média global “Adequado” pode coexistir com carências materiais específicas que permanecem visíveis no nível desagregado do instrumento (Mato Grosso do Sul, *s/d-e*). Ademais, o próprio relatório registra divergências entre as informações prestadas pela direção e a observação do avaliador externo quanto à existência de “Livro de descarte” e “Refeitório”, sinalizando que mesmo o registro binário de condições de oferta está sujeito a imprecisões.

Em termos de responsabilização, o texto final recomenda consolidar os pontos fortes e aprimorar ações pontuais para aperfeiçoar o trabalho escolar. Além disso, enfatiza-se a importância de analisar e publicizar os resultados junto à comunidade, pois refletem a percepção coletiva sobre a instituição, reforçando uma mensagem de transparência e *accountability* (Mato Grosso do Sul, *s/d-e*).

No que tange aos índices de larga escala, em 2023 a escola atingiu Ideb 4,9 nos anos finais do fundamental (resultado do produto 5,18 de aprendizagem x 0,95 de fluxo). Esse índice sinaliza desempenho mediano: por exemplo, apenas 15% dos alunos alcançaram aprendizagem “proficiente” em Matemática, ao passo que 39% ficaram em nível “insuficiente” – dado que contrasta com a boa avaliação institucional (QEdu, 2026). Já no Saems, a escola não possui resultados para o ano analisado (2024) (Caed, 2024b).

Esse hiato de dados do Saems sugere que o julgamento sobre a qualidade da aprendizagem ampara-se nos indicadores de larga escala nacionais (Saeb/Ideb) e na avaliação institucional. Em outras palavras, a interpretação do desempenho da Escola 1 em 2024 fica restrita ao Ideb 2023 (que foi de 4,9) e à avaliação fornecida pelo Saiems (Caed, 2024b; QEdu, 2026).

A Escola 2 apresentou média geral 3,96 no Saiems 2025, também enquadrada no nível “Adequado”. No detalhamento por dimensão, o gráfico de média por dimensão e média geral explicita a assimetria interna do resultado: “Gestão Administrativa” com média 4,33 (“Avançado”), enquanto “Gestão Pedagógica” (3,95), “Gestão de Infraestrutura” (3,93) e “Gestão de Interação” (3,99) se mantêm em patamar “Adequado”. A amplitude entre a melhor e a pior dimensão (0,40 ponto) sugere que o resultado agregado encobre diferenças qualitativas internas que aparecem de modo mais nítido no recorte dimensional (Mato Grosso do Sul, *s/d-e*).

De acordo com o relatório, nenhum tópico foi avaliado nos níveis críticos; ao contrário, os itens distribuíram-se entre níveis “Intermediário”, “Adequado” e até “Avançado”, demonstrando desempenho institucional positivo em todas as dimensões avaliadas. O relatório não traz comparações diretas com a média da rede ou metas explicitadas como referência comparativa externa por escola, embora os níveis de desempenho resultem de cortes numéricos definidos com base nas metas educacionais estabelecidas pela SED/MS (Mato Grosso do Sul, *s/d-e*).

Também aqui a participação da comunidade escolar foi numericamente expressiva: 290 estudantes e 82 pais/responsáveis responderam na etapa amostral; na etapa censitária, registram-se direção, direção adjunta, 9 coordenadores, 67 professores e 23 integrantes da equipe administrativa. Esse quadro reforça que a média do Saiems sintetiza uma percepção socialmente distribuída entre segmentos com posições e interesses possivelmente distintos na vida escolar (Mato Grosso do Sul, *s/d-e*).

Como mensagem de responsabilização, ressalta-se que os resultados estão disponíveis publicamente e sugere-se que a escola os compartilhe e discuta com seus pares – reiterando a importância de prestar contas e envolver a comunidade na busca de melhorias (Mato Grosso do Sul, *s/d-e*).

No âmbito do Saeb/Ideb 2023, a Escola 2 alcançou Ideb 4,4 (anos finais do ensino fundamental), resultado proveniente de um fator aprendizado de 5,01 e fluxo de 0,89. Esse índice revela, por exemplo, que apenas 8% dos estudantes tiveram aprendizagem “adequada” em Matemática, enquanto 63% permaneceram no nível “básico” e 29% “insuficiente” (QEdu, 2026).

Já o relatório do Saiems de 2025, que apresenta a Taxa de Rendimento Educacional (TER) referente ao ano de 2024, apresenta taxas elevadas de aprovação e abandono nulo: no ensino fundamental, aprovação de 98,17% e reprovação de 1,83%; no ensino médio, aprovação de 95,95% e reprovação de 3,86%, com abandono registrado como 0% (Mato Grosso do Sul, *s/d-e*). Esse dado suaviza a leitura de fluxo quando comparado ao fluxo do Ideb de 2023 (0,89) (QEdu, 2026), sugerindo a necessidade de cautela metodológica ao cotejar métricas de fontes distintas.

Quanto ao Saems, a Escola 2 apresenta índices dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio com baixo desempenho, sendo os indicadores situados, na sua maioria, na escala com classificação “Crítico” ou “Muito Crítico” (Caed, 2024b).

Por exemplo, nas provas de Matemática do 8º ano (Saems 2024) dessa escola, 9% dos alunos atingiram o nível “Adequado”, enquanto 68% permaneceram em “Crítico” ou

“Muito Crítico” (55% “Crítico” e 13% “Muito Crítico”), e 23% em “Intermediário”. Em Língua Portuguesa, o quadro é semelhante: 5% em “Adequado”, com 74% em “Crítico”/“Muito Crítico” (Caed, 2024b). Esses dados explicitam que o contraste com o “Adequado” do Saiems não é retórico: ele é empiricamente sustentado por uma distribuição concentrada nas faixas inferiores de proficiência.

A Escola 3 obteve média geral 3,93 no Saiems 2025, correspondendo ao nível “Adequado”. O gráfico com média por dimensão e média geral permite qualificar essa comparação interna: “Gestão Administrativa” com média 4,63 (“Avançado”), enquanto “Gestão Pedagógica” (4,08) e “Gestão de Interação” (4,16) permanecem em “Adequado”; já a “Gestão de Infraestrutura” apresenta a menor média (3,58), embora ainda em “Adequado”, mais próxima do limiar “Intermediário”. A leitura sugere que a principal fragilidade relativa da escola, no interior do próprio Saiems, não se situa na rotina administrativa, mas na materialidade/condições de funcionamento (Mato Grosso do Sul, *s/d-e*).

Não são feitas comparações com indicadores externos de rede ou séries históricas, a atenção recai sobre as variações entre dimensões dentro da própria escola. Em termos de participação, a etapa amostral registrou 384 estudantes e 143 pais/responsáveis. Na etapa censitária, respondem direção, direção adjunta, 13 coordenadores, 127 professores e 28 integrantes da equipe administrativa, compondo um conjunto numericamente robusto de percepções segmentadas (Mato Grosso do Sul, *s/d-e*).

Quanto à responsabilização, o texto final sugere continuidade no acompanhamento dos resultados. Ainda que não haja menção a planos de ação formais, subentende-se a necessidade de manter os padrões adequados e avançados alcançados:

Os resultados dessa avaliação refletem a percepção dos participantes em cada item avaliado, identificando áreas que apresentam pontos de atenção [...] A percepção da comunidade escolar propicia à gestão escolar a execução de ações direcionadas, promovendo mudanças positivas [...] é relevante que esses resultados sejam analisados e compartilhados com seus pares e publicizados, uma vez que retratam a percepção da comunidade escolar sobre a instituição avaliada e o contexto do qual faz parte” (Mato Grosso do Sul, *s/d-e*).

No Saeb/Ideb 2023, a Escola 3 registrou Ideb 4,3 nos anos finais do ensino fundamental. Esse desempenho, o mais baixo entre as escolas analisadas, reflete proficiências médias de 235 em Língua Portuguesa e 229 em Matemática, com somente 5% dos alunos demonstrando aprendizado “adequado” em Matemática (47% insuficientes) (QEdu, 2026). Tal resultado relativamente modesto em proficiência acadêmica contrasta com a sólida avaliação institucional, um possível indício de

desconexões entre qualidade institucional percebida e resultados de aprendizagem medidos.

Quanto ao Saems, a Escola 3 apresenta desempenho baixo nas etapas avaliadas. A porcentagem de alunos avaliados como “Adequado”, tanto no ensino fundamental como no médio, nas avaliações de Língua Portuguesa e Matemática, varia entre 0% e 4% (Caed, 2024b).

Essa variação pode ser explicitada com maior precisão: no 8º ano, em Língua Portuguesa, somente 4% atingiram “Adequado” (com 77% em “Crítico/Muito Crítico”); em Matemática, apenas 1% ficou em “Adequado” (78% em “Crítico”/ “Muito Crítico”). No ensino médio, a concentração nas faixas inferiores se mantém: na 1ª série, 1% “Adequado” em Língua Portuguesa e 1% em Matemática; na 2ª série, 0% “Adequado” em Língua Portuguesa e 1% em Matemática, com predominância de “Crítico” e “Muito Crítico”. Ou seja, o baixo teto de “Adequado” não é episódico: ele se reproduz por etapas e componentes (Caed, 2024b).

Em síntese, virtualmente nenhum aluno da Escola 3 atingiu o patamar desejável de proficiência nas avaliações estaduais em 2024. Os resultados confirmam que quase todos os estudantes ficaram aquém do nível “Adequado”, distribuindo-se majoritariamente entre as faixas “Intermediário”, “Crítico” e “Muito Crítico” nos testes de Língua Portuguesa e Matemática (Caed, 2024b).

A Escola 4 alcançou média geral 4,06 no Saiems 2025, situando-se também no nível “Adequado” (próximo do limiar de “Avançado”). O relatório evidencia que a maioria dos tópicos avaliados ficou entre “Adequado” e “Avançado”, indicando excelência relativa em diversos aspectos institucionais. Contudo, realiza uma comparação interna importante: na dimensão “Gestão de Infraestrutura” e “Condições de Funcionamento”, os tópicos “Espaços e acessibilidade” e “Alimentação escolar” ficaram no nível “Intermediário”, destacando áreas de infraestrutura que carecem de melhoria (Mato Grosso do Sul, *s/d-e*).

No detalhamento por dimensão, a escola apresenta “Gestão Administrativa” com média 4,65 (“Avançado”), “Gestão Pedagógica” 4,14 (“Adequado”), “Gestão de Interação” 4,33 (“Avançado”) e “Gestão de Infraestrutura” 3,81 (“Adequado”). Assim, mesmo sendo a melhor média geral entre as quatro, a dimensão de infraestrutura permanece como o piso relativo do desempenho institucional, coerente com a identificação de tópicos Intermediário nessa mesma dimensão (Mato Grosso do Sul, *s/d-e*).

Essa identificação de fragilidades específicas funciona como uma chamada à responsabilização, deixando implícito que a gestão escolar deve direcionar atenção a esses pontos. O fechamento do relatório reitera a orientação de analisar e divulgar os resultados junto à comunidade escolar, reforçando a transparência e o comprometimento com ações corretivas (Mato Grosso do Sul, *s/d-e*).

Na participação, registram-se 292 estudantes e 120 pais/responsáveis na etapa amostral, além de direção, direção adjunta, 8 coordenadores, 80 professores e 40 integrantes da equipe administrativa, compondo um universo de respondentes amplo (Mato Grosso do Sul, *s/d-e*). Esse dado é útil para interpretar os tópicos intermediários não como ruído pontual, mas como sinal socialmente percebido por segmentos diversos.

Em relação aos indicadores de larga escala, a Escola 4 obteve o melhor desempenho entre as quatro, com Ideb 5,2 (anos finais do ensino fundamental), resultado proveniente de um fator aprendizado de 5,54 e fluxo de 0,94, configurando o maior valor entre as quatro escolas no recorte do 9º ano. Entretanto, no Ensino Médio (3º ano) o Ideb foi de apenas 3,7, revelando queda no desempenho na etapa final (com 58% de insuficiência em Matemática) (QEdu, 2026).

Esses dados de 2023 sugerem uma discrepância por etapa de ensino: a despeito da ótima avaliação institucional e resultados do ensino fundamental, o ensino médio enfrenta desafios de aprendizagem, tensionando a gestão a buscar soluções diferenciadas para cada segmento.

Já no Saems 2024, apesar de ser a escola mais bem avaliada entre as analisadas, no 8º ano do ensino fundamental, com proficiência média de 242 em Língua Portuguesa e 241 em Matemática, a maior parte dos alunos avaliados se encontram entre as faixas “Intermediário” e “Crítico” (Caed, 2024b).

Detalha-se a concentração nas faixas inferiores: no 8º ano, em Língua Portuguesa, 11% atingem “Adequado”, enquanto 55% permanecem em “Crítico”/ “Muito Crítico” (47% “Crítico” e 8% “Muito Crítico”) e 34% em “Intermediário”; em Matemática, 8% ficam em “Adequado”, com 58% em “Crítico”/ “Muito Crítico” (51% “Crítico” e 7% “Muito Crítico”) e 34% em “Intermediário”. A “Produção de Texto” registra nota média 6,8. Mesmo na escola com melhor desempenho médio no conjunto analisado, o patamar “Adequado” no Saems permanece minoritário (Caed, 2024b).

Então, embora a Escola 4 tenha se destacado entre as quatro unidades pelo melhor resultado médio, os dados indicam uma distribuição concentrada nas faixas inferiores de proficiência, revelando desafios significativos em termos de aprendizado, especialmente

em Matemática, mesmo em uma escola avaliada como globalmente “Adequada” pelo Saiems (Caed, 2024b; QEdu, 2026).

Em conjunto, os dados reforçam empiricamente o núcleo dialético desta subseção: o Saiems posiciona todas as escolas no nível Adequado (médias gerais entre 3,79 e 4,06), com “Administração” frequentemente no patamar “Avançado” (Mato Grosso do Sul, *s/d-e*); já os indicadores de rendimento (Saeb/Ideb/Saems) revelam que o “Adequado” em aprendizagem é minoritário (Caed, 2024b; QEdu, 2026).

No Saems 2024, por exemplo, o percentual de estudantes em “Adequado” no 8º ano é de 5% (Língua Portuguesa) e 9% (Matemática) na Escola 2; 4% (Língua Portuguesa) e 1% (Matemática) na Escola 3; 11% (Língua Portuguesa) e 8% (Matemática) na Escola 4 (Caed, 2024b).

Essa discrepância não invalida o Saiems como diagnóstico institucional; ao contrário, explicita que a política avaliativa opera com duas racionalidades parcialmente descoladas: uma qualidade institucional percebida/organizada (com forte peso da gestão) e uma qualidade medida por proficiência, na qual persistem deficiências. É a partir desse descompasso, típico de instrumentos gerenciais que hierarquizam dimensões e induzem condutas, que as categorias analíticas seguintes ganham densidade empírica.

Com base na problemática da pesquisa, foram definidas categorias analíticas para interpretar as prioridades subjacentes na política avaliativa. A seguir, apresenta-se um quadro com as principais categorias (foco em resultados, responsabilização, prescrição de ações, participação, condições de oferta, autonomia e gestão democrática como discurso), acompanhadas de trechos exemplares dos documentos e breves análises do que revelam:

Quadro 4: Análise dos Relatórios do Saiems e dados de avaliação em larga escala

Foco em resultados
Os documentos evidenciam forte ênfase em metas numéricas e desempenho. Por exemplo, os níveis de desempenho do Saiems são definidos “a partir de cortes numéricos com base nas metas educacionais estabelecidas pela SED”, distribuindo as escolas em categorias de “Muito Crítico” a “Avançado”. Essa referência explicita que a qualidade está sendo mensurada principalmente por indicadores quantitativos padronizados, alinhando a avaliação à obtenção de resultados-meta. Tal foco privilegia os produtos mensuráveis (notas, índices) da educação, tratando-os como sinônimo de qualidade. Comparativamente, nas quatro escolas investigadas, a lógica de resultados se manifesta menos como comparação explícita com médias de rede e mais como parametrização do próprio julgamento: a escala 1-5 e os níveis de desempenho são definidos por cortes numéricos com base nas metas educacionais estabelecidas pela SED/MS, o que insere, no interior do instrumento, um padrão externo de qualidade. Assim, ainda que o relatório se apresente como retrato interno da percepção da comunidade, sua tradução final em nível (“Muito Crítico” a “Avançado”) opera como metrologia centralizada do desempenho institucional. Nesse enquadramento, as médias gerais situam as quatro escolas em “Adequado”: Escola 1 = 3,79; Escola 2 = 3,96; Escola 3 = 3,93; Escola 4 = 4,06.

Responsabilização
Há uma clara mensagem de que gestores e escolas devem responder pelos resultados obtidos, devendo adotar medidas de melhoria quando aquém do esperado. Em níveis de desempenho baixos, o relatório afirma: “Diante disso, recomenda-se à gestão um olhar mais acurado para as vulnerabilidades apontadas e a elaboração de um plano de superação de deficiências [...] com ações específicas”. Esse trecho ilustra a lógica da <i>accountability</i> educacional: imputa-se à gestão escolar a responsabilidade por reverter indicadores insatisfatórios, exigindo planos de ação para elevar o desempenho. A prioridade política, portanto, recai sobre o cumprimento de metas e a cobrança por resultados, atribuindo aos atores escolares deveres de melhoria contínua. Nas quatro escolas, a responsabilização não aparece apenas como convite à melhoria, mas como obrigação de gestão orientada por evidências publicizáveis: os relatórios reiteram que os resultados devem ser analisados, compartilhados e publicizados, e vinculam os níveis inferiores à necessidade de plano de superação. Desse modo, o instrumento produz simultaneamente diagnóstico, pressão por resposta e expectativa de prestação de contas, típica de políticas gerencialistas.
Prescrição de ações
Os relatórios não se limitam a diagnosticar, mas também orientam intervenções na escola conforme os achados. A introdução do Saiems salienta que os desafios detectados podem “reorientar os planejamentos das intervenções administrativas e pedagógicas, oportunizando a implementação do trabalho escolar e o aperfeiçoamento do processo de ensino e aprendizagem”. Essa passagem revela que a política avaliativa vai além da avaliação neutra – ela traz um caráter normativo, prescrevendo que as escolas ajustem seus planos de ação em função dos resultados. A prescrição de ações opera em dois planos: (a) no plano discursivo, o relatório se apresenta como subsídio para desenvolvimento/aprimoramento do trabalho da gestão e para reorientação do planejamento; (b) no plano empírico, emergem sinais concretos de “pautas” de intervenção distintas por escola. Na Escola 1, o tópico “Laboratórios” aparece em nível “Crítico”, sugerindo gargalo de infraestrutura didático-pedagógica. Na Escola 3, o avaliador externo registra necessidade de reparos e reformas com urgência (rede elétrica, telhado, banheiros e climatização), tensionando a leitura agregada de adequação. Na Escola 2, há registro de reforma recente e boa conservação/segurança/acessibilidade, indicando um cenário material mais estável. Na Escola 4, embora a média geral seja a maior do grupo, o avaliador aponta demandas estruturais (finalização de reforma, cozinha/refeitório, parte elétrica) e há tópicos em nível “Intermediário” (acessibilidade e alimentação escolar/cozinha/depósito), evidenciando prescrição de melhorias localizada.
Participação
O discurso oficial enfatiza a inclusão da comunidade escolar no processo avaliativo. Conforme o relatório, o Saiems é concebido como “um processo dialógico, formativo e participativo”, envolvendo diferentes segmentos. De fato, a metodologia prevê a participação censitária de gestores, professores e administrativos, além de amostras de 25% dos estudantes e 10% dos pais. Essa ampla participação declarada sugere a prioridade dada à escuta de múltiplos atores e à legitimação democrática da avaliação. A prática de coletar percepções de todos os segmentos reforça o discurso de que a qualidade da escola é construída com engajamento coletivo, não sendo definida apenas por indicadores isolados. Comparativamente, a participação é estruturada como amostragem padronizada: 25% dos estudantes (a partir do 6º ano) e 10% de pais/responsáveis, com universos e amostras explicitados nos relatórios. Assim, a dimensão participativa se materializa como coleta de percepções para alimentar a média e o nível de desempenho, não como deliberação comunitária sobre critérios, pesos ou finalidades da avaliação. Empiricamente, os volumes amostrais reforçam a base social da medida: Escola 1 (304 estudantes; 100 pais/responsáveis), Escola 2 (290; 82), Escola 3 (384; 143) e Escola 4 (292; 120). Essa participação numericamente expressiva sustenta o argumento de que as médias sintetizam percepções distribuídas entre segmentos com posições e interesses distintos; ao mesmo tempo, por se tratar de percepção, não se confunde com medida direta de aprendizagem.
Condições de oferta
Aspectos estruturais e de recursos da escola também são considerados na avaliação institucional. O relatório da Escola 4 exemplifica sua relevância ao apontar que itens como

acessibilidade e alimentação escolar ficaram em nível Intermediário, demonstrando que condições materiais (espaços físicos adequados, serviços de suporte) estão na pauta da avaliação – revelando algum nível de preocupação política com a garantia de insumos e estrutura. No entanto, o fato de a escola ainda ser classificada globalmente como “Adequada” apesar dessas fragilidades indica que, na síntese do indicador, as condições de oferta acabam relativizadas frente aos resultados gerais. Nas quatro escolas, condições de oferta são predominantemente operacionalizadas por marcação de presença/ausência de ambientes e itens, com ocorrência de divergências entre direção e avaliador externo em elementos de infraestrutura. Isso evidencia que o instrumento captura parte da materialidade, mas o faz de modo binário e, por vezes, contestável, o que facilita que a dimensão estrutural seja diluída quando convertida em média e nível global. Não se observam tópicos em nível “Muito Crítico” nos trechos de síntese consultados; contudo, há evidências objetivas de fragilidades: na Escola 1, “Laboratórios” é classificado como “Crítico”; na Escola 4, surgem tópicos em nível “Intermediário” (Espaços e condições de acessibilidade; Alimentação Escolar/Cozinha/Depósito) e o avaliador registra demandas estruturais (cozinha/refeitório, reforma de quadra e parte elétrica). Na Escola 3, o avaliador externo descreve necessidade de reformas gerais com urgência (rede elétrica, telhado e banheiros), o que tensiona leituras excessivamente otimistas baseadas apenas no índice agregado. Em contraste, na Escola 2, a marcação de ambientes e itens de acessibilidade no Saiems indica a presença formal de quase todos os espaços avaliados, sem tópicos em nível crítico.

Autonomia

Paradoxalmente, enquanto a política de avaliação impõe parâmetros, ela também proclama fomentar a autonomia da escola. O relatório introdutório afirma que o “principal objetivo [do Saiems] é fornecer subsídios que possam contribuir para a construção da autonomia da unidade escolar”. Essa assertiva revela uma prioridade discursiva: a avaliação seria um instrumento emancipador, provendo informações para a escola se autogerir e melhorar. No entanto, a própria necessidade de “fornecer subsídios” externos e orientar planos sugere uma autonomia tutelada. A categoria autonomia, tal como apresentada, mostra a tensão entre promover independência da escola e, simultaneamente, submetê-la a diretrizes centralizadas via avaliação. Comparativamente, a autonomia aparece como finalidade declarada, porém circunscrita por governança central: a avaliação é coordenada pela SED/MS, executada via sistema institucional e aplicada por instrumentos padronizados. Nesses termos, a autonomia tende a significar capacidade de reagir aos resultados (planejar melhorias) mais do que poder local de definir critérios e prioridades avaliativas.

Gestão democrática como discurso

Observa-se uma diferença entre a retórica participativa adotada nos documentos e a realidade gerencial das orientações. No plano discursivo, a gestão democrática aparece como significante legitimador: o relatório descreve o processo avaliativo como dialógico, formativo e participativo, e a própria estrutura de participação (censitária para docentes, gestores e administrativos e amostral para alunos e pais/responsáveis, com percentuais definidos) funciona como evidência procedimental dessa participação. Contudo, a participação opera dentro de um formato previamente parametrizado (itens, escala, cortes por metas), o que sugere uma democratização regulada: amplia-se a escuta, mas preserva-se a governança por indicadores e níveis de desempenho. Assim, a dimensão democrática se mantém no nível discursivo, enquanto o mecanismo real permanece gerencial e centralizado.

Fonte: Elaboração do autor, com base nos Relatórios do Saiems (Mato Grosso do Sul, *s/d-e*) e dados de avaliação em larga escala (Caed, 2024b; QEd, 2026).

A análise articulada dos relatórios do Saiems e dos indicadores de avaliação em larga escala permite explicitar, em perspectiva crítica, a dualidade entre aparência e essência na produção política da qualidade educacional por essa avaliação em larga escala, bem como suas contradições discursivas e efeitos práticos sobre a gestão escolar.

No plano da aparência, a qualidade é apresentada sobretudo como desempenho mensurável. Os relatórios do Saiems sintetizam a situação institucional de cada escola por meio de médias numéricas (escala de 1 a 5) e seu enquadramento em níveis padronizados (“Crítico”, “Adequado” etc.) (Mato Grosso do Sul, *s/d-e*), enquanto os indicadores de larga escala (Saeb/Ideb/Saems) quantificam resultados de aprendizagem em Língua Portuguesa e Matemática e incorporam dimensões de fluxo (Caed, 2024b; QEd, 2026).

Essa forma numérica confere à qualidade um caráter concreto, comparável e comunicável, com forte capacidade de orientar decisões e produzir consensos. Por exemplo, a Escola 1 é classificada como “Adequada” com média geral 3,79, e a Escola 4 registra Ideb 5,2 nos anos finais do ensino fundamental (Mato Grosso do Sul, *s/d-e*; QEd, 2026). Tomados em conjunto, tais valores constituem a aparência mensurável da qualidade: uma síntese simplificada do sucesso escolar em termos de resultados e posições relativas.

Esse predomínio reflete a centralidade de uma racionalidade quantitativa na avaliação educacional, na qual notas e índices tendem a operar como equivalentes da excelência ou da deficiência. Embora úteis como diagnóstico agregado e instrumento de visibilidade pública, os indicadores permanecem parciais e condicionados, não captando a totalidade dos determinantes educacionais. Ainda assim, é essa dimensão aparente que hegemoniza o debate público e a ação governamental, dada sua objetividade imediata, seu apelo político e sua capacidade de ordenar a gestão por metas e comparações.

Sob essa camada, entretanto, encontra-se a essência da qualidade educacional: condições estruturais, processos pedagógicos e dinâmicas socioeducativas que configuram a materialidade da escola e a experiência educativa. A avaliação institucional externa procura incorporar parte desses aspectos ao incluir questionários sobre gestão, infraestrutura, clima escolar e participação da comunidade.

Porém, mesmo quando aborda dimensões qualitativas, o dispositivo tende a reabsorvê-las em uma nota média e a convertê-las em classificação de desempenho, diluindo a complexidade em um resultado sumário. Elementos decisivos da essência como a formação docente contínua em sentido substantivo, a suficiência e o uso efetivo de recursos didáticos, as condições objetivas do trabalho pedagógico, a realidade socioeconômica do alunado e as práticas de sala de aula, aparecem de modo pontual, indireto ou insuficientemente parametrizado para sustentar diagnósticos robustos sobre causalidade e condições.

A própria forma de operação do instrumento evidencia esse movimento de redução. A participação de estudantes e pais ocorre por amostragem (25% e 10%, respectivamente), convertendo percepções heterogêneas em médias por dimensão; e a caracterização de condições de oferta opera, em larga medida, por marcações objetivas e registros sintéticos, podendo inclusive explicitar divergências entre informações prestadas pela direção e a observação do avaliador externo (Mato Grosso do Sul, *s/d-e*).

Em termos de política pública, isso significa que a materialidade escolar entra no sistema, mas perde centralidade quando reempacotada como nível global (por exemplo, “Adequado”), favorecendo leituras públicas simplificadas. Nesse sentido, um dado específico, como a avaliação da Escola 4 em “Espaços e condições de acessibilidade” no nível “Intermediário”, tende a ser eclipsado pela classificação global, apesar de indicar uma limitação concreta de infraestrutura (Mato Grosso do Sul, *s/d-e*).

Tomar a aparência (números) pela totalidade conduz a uma redução da qualidade às notas obtidas em avaliações, invertendo causalidades e obscurecendo determinantes estruturais da aprendizagem. Em síntese, a qualidade substantiva, vinculada às condições de oferta e às práticas pedagógicas, tende a ser subordinada à lógica de evidência rápida e comparável, cuja força reside menos em explicar a realidade e mais em governá-la por meio de categorias e metas.

Essa dinâmica ajuda a compreender a distância entre o discurso oficial e a prática material da política avaliativa. No plano discursivo, destacam-se autonomia, gestão democrática e abordagem formativa: o Saiems é descrito como dialógico e participativo, e sua finalidade declarada é subsidiar a autonomia da escola (Mato Grosso do Sul, *s/d-e*). Na prática, entretanto, observa-se uma orientação gerencialista: todas as escolas são submetidas aos mesmos instrumentos, julgadas segundo métricas padronizadas e enquadradas por cortes numéricos associados a metas definidas pela SED/MS.

Assim, a autonomia tende a assumir a forma de uma autonomia condicionada, autonomia para agir dentro de um referencial previamente parametrizado, e a participação tende a se restringir ao fornecimento de informações para alimentar o índice, sem incidir sobre a definição dos rumos da política ou sobre os critérios substantivos do que conta como qualidade.

Uma segunda contradição emerge entre a finalidade formativa proclamada e o uso de responsabilização associado aos resultados. Os relatórios mobilizam a ideia de reflexão interna e reorientação do planejamento, sugerindo uma avaliação voltada ao aperfeiçoamento. Simultaneamente, porém, incorporam a lógica da prestação de contas e

da publicização, típica de modelos de *accountability*: os resultados são expostos, comparáveis e potencialmente associados a pressões administrativas (Mato Grosso do Sul, *s/d-e*).

Esse duplo uso produz um dilema: ao mesmo tempo em que pode induzir melhorias, tende a estimular respostas orientadas por resultados em avaliações externas, com risco de deslocamento do foco do processo educativo para os resultados medidos e para estratégias de curto prazo. No contexto do MS, a vinculação de permanência de diretores a resultados de proficiência exemplifica como a avaliação pode operar como tecnologia de controle, ampliando a pressão gerencial sobre a escola (Mato Grosso do Sul, 2021b).

Nos quatro casos analisados, o cotejamento das evidências torna essa contradição empiricamente incontornável. Todas as escolas foram enquadradas pelo Saiems como “Adequada”, enquanto os indicadores de aprendizagem revelam um quadro crítico, com baixa proporção de estudantes em patamares considerados adequados e dispersão entre unidades (Caed, 2024b; QEdu, 2026; Mato Grosso do Sul, *s/d-e*).

No Saeb/Ideb 2023 (anos finais do ensino fundamental), os valores oscilam de 4,3 a 5,2, com diferentes composições de aprendizado e fluxo. No Saems 2024 (8º ano), persistem percentuais reduzidos nos níveis mais altos e concentração expressiva em “Intermediário”, “Crítico” e “Muito Crítico”. A Escola 4, por exemplo, apresenta no Saeb 21% de aprendizado adequado em Matemática e 48% em Língua Portuguesa; e, no Saems (8º ano), registra 0% no nível “Avançado” e percentuais em “Adequado” entre 8% (Matemática) e 11% (Língua Portuguesa) (QEdu, 2026).

Assim, a adequação institucional sintetizada pelo índice não se converte automaticamente em aprendizagem adequada, o que problematiza a equação frequentemente assumida por políticas de *accountability* de que boa gestão gera bons resultados (IEA – RP/USP, 2022c), e recoloca a centralidade das condições objetivas e do trabalho pedagógico.

Apesar disso, a resposta esperada das escolas diante de resultados de rendimento aquém do desejado tende a recair, novamente, sobre o aprofundamento do mesmo repertório gerencial: planos de intervenção, foco nas habilidades cobradas nas provas e intensificação do cumprimento do currículo oficial.

Fecha-se, assim, um circuito em que a solução proposta é intensificar a lógica já vigente, com pouco espaço para questionar as metas, a suficiência das condições de oferta

ou outros significados de qualidade socialmente referenciada, pois a atenção de todos permanece capturada pelos indicadores prioritários.

Nesse ponto, é relevante explicitar limites do próprio conjunto de indicadores mobilizado pelo Saiems para sustentar uma agenda de responsabilização do poder público por condições materiais. O instrumento registra a existência de espaços (Sala de Tecnologia Educacional/Informática, biblioteca e laboratórios científicos), mas não avalia se tais ambientes são equipados, acessíveis e pedagogicamente utilizados. Avalia-se a formação docente (graduação e pós-graduação), mas não se examinam aspectos estruturantes da carreira e do vínculo com a REE/MS (concursado/temporário), dimensões que podem repercutir em estabilidade, remuneração e condições de trabalho (Mato Grosso do Sul, *s/d-e*).

Do mesmo modo, há lacunas substantivas quanto aos processos colegiados e à construção coletiva do PPP: não se avalia a participação da comunidade na elaboração/revisão do PPP, a periodicidade da revisão, nem a dinâmica de instâncias como Colegiado Escolar e Associação de Pais e Mestres (APM) (Mato Grosso do Sul, *s/d-e*), elementos centrais para uma gestão democrática não apenas declarada, mas efetiva.

A forma do relatório e suas recomendações também induzem práticas de gestão alinhadas ao modelo gerencial. A estrutura padronizada - diagnóstico, identificação de pontos fracos e orientação à melhoria - funciona como roteiro de ação para a equipe gestora, incentivando planejamento orientado por evidências, mas sob risco de fragmentação e reatividade: em vez de organizar a gestão de forma holística, pode-se gerir pelo indicador, numa engenharia reversa em que as metas numéricas passam a guiar o planejamento. Soma-se a isso a publicização dos resultados e a possibilidade de acesso à plataforma e emissão de relatórios, o que favorece comparações externas e pressões por desempenho, ainda que não haja *ranking* explicitamente divulgado.

Em termos de projeto societário, a preponderância da aparência (indicadores) sobre a essência (processos e condições) na definição de qualidade educacional se ajusta à lógica estrutural do neoliberalismo e à racionalidade gerencial: ao reduzir a qualidade a medidas de rendimento, abstraem-se responsabilidades objetivas do Estado e desloca-se a carga para a responsabilidade das unidades escolares e de seus gestores.

O sucesso tende a ser apropriado como mérito de gestão, enquanto o fracasso é atribuído ao plano local, obscurecendo determinantes socioeconômicos e desigualdades de base. Como discute a dissertação, essa operação reforça a lógica do capital humano,

aproximando educação de produtividade e eficiência econômica e produzindo comparabilidade escolar como se fosse equivalência substantiva de condições e trajetórias.

Em conclusão, a consubstanciação dos indicadores do Saiems com os índices de avaliação em larga escala evidencia que a qualidade educacional vem sendo tratada, majoritariamente, como resultado mensurável, com forte capacidade de classificação, publicização e responsabilização.

Ao mesmo tempo, o cotejamento dos quatro casos demonstra que os retratos institucionais agregados podem homogeneizar escolas sob o rótulo “Adequado”, enquanto os resultados de aprendizagem permanecem críticos e desiguais. Essa tensão não configura um erro de uma medida frente à outra, mas um efeito do modo como o sistema define e hierarquiza o que conta como qualidade: parametriza dimensões institucionais em índices e níveis associados a metas e, simultaneamente, convoca a escola a responder a resultados de aprendizagem com soluções internas, frequentemente limitadas pela ausência de condições materiais e suporte técnico efetivo.

Esse contraste prepara o terreno para a próxima etapa da análise, que buscará compreender, de forma contextualizada, como as escolas vivenciam e explicam essa lacuna por meio dos Relatórios de AII, deslocando o foco do mero enquadramento classificatório para a leitura das condições, sentidos e disputas que atravessam a produção da qualidade no cotidiano escolar.

4.2.2 Aprofundamento contextual: análise dos Relatórios de AII

Foram analisados os documentos de AII das quatro escolas pesquisadas, divididos em dois grupos conforme o tipo de registro. No Grupo 1, as Escolas 2 e 4 disponibilizaram relatórios consolidados de AII (ambos de 2024), em formato textual PDF, contendo introdução metodológica e resultados agregados das questões de avaliação. Esses relatórios descrevem o processo de aplicação e apresentam sínteses percentuais por item avaliativo (Escola 2; Escola 4, 2024).

Cabe notar que esses documentos consolidados tendem a enfatizar os resultados de forma resumida: por exemplo, o relatório da Escola 2 elenca percentuais de respostas

para cada questão, indicando altas taxas de avaliações positivas em diversos itens¹² (Escola 2, 2024). Essa apresentação sintética facilita a identificação de padrões gerais, como a percepção amplamente favorável sobre a gestão e o clima escolar, porém, eventualmente atenua as especificidades e comentários individuais presentes nas respostas brutas.

Cabe registrar que, embora o relatório consolidado da Escola 2 apresente percentuais por item em escala qualitativa, foi identificada ao menos uma incongruência interna de tabulação (em um dos itens, a soma das categorias ultrapassa 100%) (Escola 2, 2024). Esse achado não invalida o uso do relatório como evidência descritiva, mas reforça a necessidade de cautela para leituras comparativas.

No Grupo 2, as Escolas 1 e 3 forneceram planilhas com respostas brutas das AIIs (Escola 1 de 2024 e Escola 3 de 2025), exportadas diretamente do formulário eletrônico com o registro individual ou segmentado das respostas (Escola 1, 2024; Escola 3, 2025). Em suma, enquanto os documentos das Escolas 2 e 4 configuram-se como narrativas avaliativas consolidadas (com ênfase interpretativa local), os das Escolas 1 e 3 foram recebidos como bases de dados segmentadas, contendo tanto as tabulações das escalas *Likert* quanto um volume expressivo de respostas abertas. No caso da Escola 1, as respostas incluem centenas de comentários textuais que permitem uma categorização temática robusta. Essa distinção de formato não implica ausência de informação, mas sim diferentes níveis de consolidação narrativa por parte da gestão escolar.

Essa distinção sugere diferentes níveis de processamento das informações de AII: de um lado, escolas que transformaram os dados em relatório diagnóstico; de outro, escolas que mantiveram as respostas em formato bruto, talvez para análise posterior. Apesar da heterogeneidade de formatos, é possível estabelecer bases comuns de comparação entre as AIIs das quatro escolas a partir de algumas dimensões avaliadas e das escalas de resposta utilizadas.

Além da heterogeneidade de formatos, há heterogeneidade de públicos e tamanhos amostrais: a Escola 2 reporta 696 respondentes distribuídos entre alunos, docentes, gestão, administrativos e famílias, com percentuais por segmento (Escola 2, 2024); já as Escolas 1 e 3 apresentam bases brutas segmentadas (Escola 1 com respostas de estudantes; Escola 3 com dois formulários, um de pais/responsáveis e outro de servidores)

¹² Registra-se uma inconsistência interna no Relatório consolidado da Escola 2: no Item 3, os percentuais apresentados totalizam 110%, o que indica provável erro de formatação/lançamento no relatório (Escola 2, 2024).

(Escola 1, 2024; Escola 3, 2025). Essa diferença implica cautela na comparação: o objetivo aqui não é equalizar estatisticamente os contextos, mas identificar tendências recorrentes e contrastes qualitativos entre dimensões semelhantes.

De modo geral, os instrumentos contemplam questões sobre gestão pedagógica, processos administrativos, participação da comunidade e infraestrutura física, entre outros aspectos. Por exemplo, no relatório da Escola 2 foram elaborados 28 questionamentos sobre situações cotidianas da escola, sendo elas referentes à dimensão pedagógica, administrativa, participação da comunidade, infraestrutura do prédio escolar, entre outras (Escola 2, 2024) – conjunto temático semelhante ao observado nas questões presentes nos formulários das escolas 1 e 3 (que incluem itens sobre limpeza, relacionamento, recursos pedagógicos, disciplina, etc.) (Escola 1, 2024; Escola 3, 2025).

No caso da Escola 4, o relatório consolidado não explicita, no *corpus* analisado, o total de questões do instrumento (Escola 4, 2024); assim, se descrevem apenas os temas e resultados efetivamente registrados no documento.

Além disso, todas as escolas contemplaram, de algum modo, perguntas atinentes ao engajamento de cada segmento (pais, alunos, professores) e às condições de funcionamento, conforme as diretrizes da Deliberação CEE/MS nº 10.972/2016, o que garante certa comparabilidade entre os processos de AII, apesar das variações de formato (Escola 1; Escola 2; Escola 4, 2024; Escola 3, 2025).

Embora cada escola tenha formulado perguntas com focos específicos, há convergência em eixos avaliativos como: clima institucional, práticas pedagógicas, gestão escolar, condições de trabalho/infraestrutura e envolvimento de pais, alunos e servidores (coerentes com as dimensões avaliativas normatizadas pela Deliberação CEE/MS nº 10.972/2016) (Escola 1; Escola 2; Escola 4, 2024; Escola 3, 2025).

Em relação às escalas de resposta, identificam-se diferenças terminológicas, mas funcionalmente comparáveis. As Escolas 2 e 4 utilizaram escalas qualitativas, variando entre termos equivalentes de “Excelente/Relevante” a “Ruim”. No relatório da Escola 2, as respostas são classificadas em “Excelente”, “Bom”, “Regular”, “Ruim” ou “Não Sabe”, ao passo que na Escola 4 predominam categorias como “Ótimo”, “Bom”, “Regular”, “Ruim”, além de algumas questões de resposta binária (sim/não) ou de frequência (sempre/quase sempre; sempre/às vezes/nunca) conforme o público respondente. Essa variação aparece, por exemplo, na avaliação dos pais da Escola 4, onde a impressão geral sobre a escola pôde ser indicada em “Ruim”, “Razoável”, “Muito Boa”

ou “Ótima”, enquanto perguntas de comportamento tinham opção “Sim”, “Não” e “Às vezes” (Escola 2; Escola 4, 2024).

Já o formulário da Escola 1 adotou termos como “Excelente”, “Bom”, “Regular”, “Insatisfatório” em itens objetivos (por exemplo: avaliação da limpeza, do atendimento da secretaria, etc.) e formulou outras questões como afirmações a serem escolhidas (exemplo: me sinto muito bem acolhido; às vezes não sou bem acolhido) (Escola 1, 2024). Apesar dessas diferenças na nomenclatura, funcionalmente todas as escolas avaliaram percepções em escalas *Likert*¹³ análogas, permitindo a comparação em termos de percentuais de respostas positivas, neutras ou negativas.

Em essência aponta-se para o mesmo gradiente de julgamento. Importa ressaltar que, apesar dessas distinções de palavras, os resultados convergem: na Escola 4, a maioria dos pais classificou a impressão geral como “Muito Boa” ou “Ótima”, assim como na Escola 2 predominou o índice de respostas “Bom/Excelente”. Em ambos os casos, a percepção dos pais sobre a escola mostrou-se majoritariamente favorável, reforçando o caráter positivo da avaliação institucional interna no quesito satisfação da comunidade (Escola 2; Escola 4, 2024).

Dada a ausência de um índice unificado ou de pesos atribuídos a cada questão, optou-se por uma análise descritiva baseada exclusivamente em frequências e percentuais brutos. Em outras palavras, a comparação considera proporções de respondentes em cada categoria de resposta e a identificação de tendências, sem agregar pontuações gerais.

Para lidar com escalas distintas, as leituras comparativas foram feitas por agrupamento de categorias: respostas claramente positivas foram tratadas como reconhecimento/potencialidade; respostas intermediárias como sinal de atenção/ambivalência; e respostas negativas como fragilidade (Malhotra, 2019). Esse procedimento, coerente com a etapa de exame sistemático do conteúdo prevista na análise documental (Lima Júnior, *et al.*, 2021), permite reconhecer onde há maior convergência avaliativa e onde se concentram as tensões.

Não há, nos materiais fornecidos, qualquer sistema de pontuação total, rubrica de desempenho ou critério sintético que permita ranquear ou pontuar quantitativamente as escolas. Os relatórios consolidados limitam-se a apresentar os percentuais por item, sem referência a cortes de qualidade ou notas globais - ou seja, sem parametrização formal

¹³ Instrumento psicométrico de resposta estruturada, usado para medir atitudes, opiniões ou comportamentos, solicitando que o respondente indique seu grau de concordância ou satisfação com uma afirmação (Likert, 1932).

dos resultados (Escola 1; Escola 2; Escola 4, 2024; Escola 3, 2025). Essa ausência fica evidente, por exemplo, no relatório da Escola 4, cujo fechamento discorre de forma qualitativa sobre aspectos que necessitam de melhorias, mas não atribui notas ou conceitos finais à escola (Escola 4, 2024).

Do mesmo modo, em nenhuma página dos relatórios encontram-se menções a critérios de excelência ou insuficiência baseada em pontuação numérica – as palavras-chave como “nota”, “índice” ou “meta”, não aparecem nos textos de síntese (Escola 1; Escola 2; Escola 4, 2024; Escola 3, 2025). Assim, para fins comparativos, utilizam-se apenas os dados empíricos disponíveis (percentuais de respostas e frequências absolutas), sem qualquer ajuste ou ponderação externa.

Cabe salientar que a falta de parametrização comum implica que cada escola interpretou seus resultados internamente, não havendo um referencial externo uniforme de qualidade dentro dos documentos analisados. Essa característica limita comparações diretas, mas permite identificar padrões e singularidades de percepção em cada contexto escolar.

A partir do exame sistemático dos dados brutos e relatos, conforme o percurso analítico da análise documental (Lima Júnior, *et al.*, 2021), foram identificadas categorias centrais recorrentes nas respostas das quatro escolas. As categorias a seguir sintetizam seis temas — Participação e gestão democrática; Clima institucional e disciplina; Infraestrutura e recursos físicos; Condições de trabalho e apoio ao profissional; Práticas pedagógicas e aprendizagem; Autonomia e relação com metas externas — articulando os achados por escola em termos de potencialidades reconhecidas e fragilidades apontadas (Escola 1; Escola 2; Escola 4, 2024; Escola 3, 2025). Em cada categoria, apresentam-se evidências extraídas dos relatórios ou planilhas.

Quadro 5: Análise dos Relatórios de AII

Participação e gestão democrática
A AII evidencia o grau de envolvimento dos diversos segmentos escolares na gestão e nas atividades. De modo geral, os resultados apontam para uma participação comunitária significativa, ainda que com diferenciações entre escolas. Nos relatórios consolidados, a participação aparece como dimensão formalmente elevada. Os registros associados à participação e à gestão democrática aparecem de modo mais explícito nos relatórios consolidados (Escolas 2 e 4) e de modo mais indireto nas bases brutas (Escolas 1 e 3). Na Escola 2, os itens vinculados à condução institucional e ao alinhamento pedagógico apresentam avaliações muito elevadas: 95,1% classificam como “excelente” ou “bom” a articulação do PPP/Planos de Ensino à prática pedagógica (63,1% “excelente” e 32,0% “bom”) e 93,2% avaliam positivamente o incentivo à participação discente em eventos, atividades formativas e ações culturais (62,7% “excelente” e 30,5% “bom”). Na Escola 4, o segmento administrativo indica percepção consistente de gestão participativa: 70% assinalam “sempre” e 30% “quase sempre” para a afirmação de que a gestão é democrática e participativa, e 70%/30% também

para o conhecimento dos objetivos e metas institucionais. Nas Escolas 1 e 3, embora não haja o mesmo tipo de item direto sobre gestão democrática em todas as dimensões, há evidências convergentes de funcionamento institucional com pontos de tensão. Na Escola 1, as avaliações da equipe de gestão (86,9% “excelente”/ “bom”) e da coordenação (84,4% “excelente”/ “bom”), somadas à percepção majoritária de acessibilidade dos meios de comunicação (69,7% consideram “bastante acessível”), sugerem um padrão positivo de condução e interlocução institucional, ainda que uma parcela relevante (26,1%) aponte dificuldades intermitentes de comunicação. Na Escola 3, a gestão escolar é avaliada como “boa” ou “excelente” por 95,5% dos servidores, e 93,2% dos pais/responsáveis afirmam que a escola incentiva a participação das famílias (“sempre”/“frequentemente”); ao mesmo tempo, 37 servidores (41,6%) assinalam a “participação dos pais na escola” como aspecto que precisa ser melhorado, indicando que a dimensão participativa, embora reconhecida como objetivo institucional, ainda é vivida como desafio prático por parte do coletivo de trabalhadores.

Clima institucional e disciplina

As percepções sobre o ambiente relacional na escola – incluindo respeito mútuo, colaboração e disciplina – formam outra categoria recorrente. O clima institucional emerge no *corpus* como dimensão de alta aprovação geral, porém atravessada por resíduos críticos que variam conforme o instrumento e o segmento respondente. Na Escola 2, o relatório consolidado registra 94,8% de avaliação “excelente”/“bom” para o convívio escolar respeitoso e harmonioso (48,1% “excelente” e 46,7% “bom”), 92,4% para a percepção de ambiente escolar “tranquilo, agradável e acolhedor” (56,2% “excelente” e 36,2% “bom”) e 92,1% para a forma cordial de lidar com conflitos (58,2% “excelente” e 33,9% “bom”), sinalizando forte estabilidade relacional no conjunto de respondentes. Na Escola 4, o clima de trabalho interno aparece robusto no segmento administrativo: 55% marcam “sempre” e 45% “quase sempre” para “bom entrosamento entre os funcionários”, e 70%/30% para “trabalho realizado em equipe”. Ainda assim, os dados do segmento discente apontam tensões que incidem sobre a vivência escolar: 46,7% afirmam sentir-se motivados a realizar atividades em sala, enquanto 36,5% assinalam “às vezes” e 16,8% “não”, sugerindo que a dimensão motivacional (também parte do clima escolar) é desigual. Na Escola 1, 71,0% declaram sentir-se “muito bem acolhidos”, mas há um extrato de 2,9% dos respondentes (7 alunos) que afirmam sentir-se discriminados na maioria das vezes, um indicador numericamente minoritário, porém qualitativamente relevante, de vulnerabilidade no clima de pertencimento que merece atenção. As respostas abertas não apenas reforçam tensões de convivência (como barulho e uso de celular), mas, de modo ainda mais contundente, explicitam o impacto das condições materiais no cotidiano escolar, com destaque para as 39 menções diretas aos transtornos causados pelas obras de reforma (barulho, poeira e desconforto térmico), evidenciando que a percepção de qualidade está fortemente ancorada na materialidade da infraestrutura disponível. Na Escola 3, embora 94,4% dos servidores concordem parcial ou totalmente que “o clima de trabalho foi colaborativo”, quase metade (43 respostas; 48,3%) assinala “disciplina dos estudantes” como aspecto que precisa ser melhorado, e 15,7% apontam “relacionamento entre as pessoas” como dimensão a aprimorar, compondo um quadro no qual a cooperação institucional coexiste com demandas por maior ordenamento da vida escolar e qualificação das relações.

Infraestrutura e recursos físicos

As condições materiais da escola – instalações, equipamentos, limpeza, segurança – emergem como categoria de grande destaque, evidenciando contrastes importantes entre a autoavaliação quantitativa e as observações qualitativas. Em números, algumas escolas apresentam avaliação extremamente favorável de sua infraestrutura. A infraestrutura aparece com avaliação muito elevada quando mensurada por itens fechados no relatório consolidado (Escola 2), mas, nas bases de dados das Escolas 1 e 3, a infraestrutura reaparece como eixo recorrente de demanda e insatisfação, especialmente nas respostas abertas e nos itens de “melhorias necessárias”. Na Escola 2, os indicadores são consistentemente altos: 98,1% avaliam como “excelente”/“bom” a acessibilidade escolar (75,7% “excelente” e 22,4% “bom”), 96,7% a conservação da estrutura física e recursos materiais (68,5% “excelente” e 28,2% “bom”), 95,0% a limpeza do ambiente (75,0% “excelente” e 20,0% “bom”) e 93,8% a segurança do ambiente escolar (68,3% “excelente” e 25,5% “bom”). Na Escola 1, a limpeza do ambiente escolar é avaliada como

“excelente”/“bom” por 61,2% (23,2% “excelente” e 38,0% “bom”), mas as respostas abertas evidenciam problemas concretos de manutenção e conforto: há menções explícitas à limpeza em 15 respostas e menções diretas a banheiros em 9 respostas (com sobreposição parcial), além de referências a calor, obras e desconfortos cotidianos. Na Escola 3, apesar de 93,3% dos servidores concordarem parcial ou totalmente que os ambientes se mantiveram “organizados e limpos”, 47,2% assinalam “estrutura física da escola” como aspecto a melhorar, 27,0% apontam “limpeza do espaço escolar” e 15,7% indicam “segurança”, sugerindo que a avaliação geral positiva convive com diagnósticos específicos de carência/necessidade de ajustes. Entre pais/responsáveis da Escola 3, 90,9% indicam que o ambiente é limpo e organizado “sempre”/“frequentemente”, mas há 8,3% que marcam “raramente”, reforçando a existência de experiência heterogênea do espaço físico. Na Escola 4, o instrumento não apresenta, no *corpus* analisado, itens tão detalhados quanto os da Escola 2 para infraestrutura; ainda assim, há um indício pertinente ligado à preservação de recursos: 20% do segmento administrativo assinala “raramente” para a afirmação de que a comunidade zela pelo patrimônio escolar (contra 40% “quase sempre” e 40% “sempre”), o que pode sinalizar pressão sobre manutenção e conservação, ainda que o relatório não permita desagregar quais espaços/recursos concentram o problema.

Condições de trabalho e apoio ao profissional

Relacionada à infraestrutura está a categoria das condições de trabalho e recursos humanos, que diz respeito ao ambiente de trabalho dos docentes e funcionários e ao suporte oferecido pela gestão. As condições de trabalho e o apoio institucional aos profissionais aparecem como dimensão de forte aprovação nos relatórios consolidados e nas escalas fechadas, mas com sinais localizados de desgaste em serviços de apoio e comunicação. Na Escola 2, há avaliações muito elevadas do suporte da direção/coordenação: 92,9% classificam como “excelente”/“bom” o apoio do diretor ao trabalho docente (68,8% “excelente” e 24,1% “bom”), 93,3% avaliam positivamente a atuação cooperativa da direção com professores e funcionários (59,3% “excelente” e 34,0% “bom”) e 93,8% apontam apoio do coordenador pedagógico às práticas docentes (62,1% “excelente” e 31,7% “bom”). Também os serviços administrativos (secretaria) são avaliados como “excelente”/“bom” por 93,2% (62,7% “excelente” e 30,5% “bom”). Na Escola 3, a comunicação da gestão com os servidores é avaliada positivamente (97,2% “concordo totalmente/parcialmente”) e as demandas de estrutura e materiais são percebidas como atendidas com agilidade por 92,6% (“concordo totalmente/parcialmente”), indicando boa responsividade organizacional, ainda que com pequena fração neutra/discordante. Na Escola 4, o segmento administrativo aponta apoio institucional ao aprimoramento do desempenho (65% “sempre” e 35% “quase sempre”), e o segmento docente registra aderência elevada às rotinas pedagógicas: 100% assinalam cumprir prazos de planejamento e 100% consideram cumprir orientações da coordenação; além disso, 98% declaram considerar as dificuldades dos alunos ao planejar, o que sugere um quadro de trabalho orientado por acompanhamento e responsividade pedagógica. Na Escola 1, embora a direção e a coordenação sejam avaliadas como “excelente”/“bom” por 85,4% e 80,7%, respectivamente, a dimensão do apoio administrativo e comunicacional apresenta maior dispersão: 5,4% avaliam o atendimento da secretaria como “insatisfatório” (e 14,9% como “regular”), e 42,7% indicam que “às vezes” têm dificuldade para obter informações. As respostas abertas reforçam que parte dos incômodos cotidianos se concentra em mediações administrativas e na organização de rotinas (informação, atendimento e previsibilidade), compondo um padrão de satisfação geral com focos específicos de tensão.

Práticas pedagógicas e aprendizagem

Uma categoria central nas avaliações internas é a qualidade do processo pedagógico – englobando práticas de ensino, acompanhamento da aprendizagem e resultados educacionais percebidos. As práticas pedagógicas e a aprendizagem são avaliadas de modo amplamente positivo quando a referência é a percepção de competência docente e acompanhamento pedagógico (Escolas 2 e 3), mas, quando o foco recai sobre a experiência discente e o próprio desempenho, emergem sinais mais fortes de dificuldade (Escola 4) e de heterogeneidade (Escola 1). Na Escola 2, 97,4% avaliam como “excelente”/“bom” o domínio de conteúdo pelos professores (62,3% “excelente” e 35,1% “bom”) e 95,3% avaliam positivamente a prática

pedagógica no processo de ensino-aprendizagem (58,4% “excelente” e 36,9% “bom”), compondo um quadro de alta legitimidade do trabalho docente. Na Escola 3, a convergência é semelhante: 94,4% dos servidores concordam parcial ou totalmente que houve acompanhamento adequado de indicadores de aprendizagem, inclusive provas externas (Saeb/Saems); entre pais/responsáveis, 94,7% apontam que os professores demonstram domínio dos conteúdos e boa didática (“sempre”/ “frequentemente”) e 94,7% consideram adequado ou muito adequado o acompanhamento da aprendizagem (atividades, avaliações e devolutivas). Na Escola 1, a avaliação da equipe docente é majoritariamente positiva (73,7% “excelente”/“bom”), mas com presença relevante de “regular” (22,8%), e as respostas abertas incluem críticas pontuais sobre condução de aulas e expectativas de maior alinhamento do trabalho pedagógico a objetivos de aprendizagem e continuidade de estudos (por exemplo, menções a Enem/vestibular). Na Escola 4, os resultados evidenciam maior tensionamento pelo olhar discente: quanto ao desempenho escolar, 34% assinalam “ruim”, 40,1% “mais ou menos” e 23,9% “muito bem” (o campo “ótimo” não aparece preenchido no relatório), sugerindo predominância de autoavaliação negativa/intermediária do desempenho. No mesmo relatório, 58,4% afirmam receber devolutivas de todos os professores, 37,1% dizem que isso ocorre “às vezes” e 4,5% dizem que não ocorre; quanto à recomposição/recuperação, 50,8% afirmam ter realizado atividades, 21,6% assinalam “às vezes” e 27,4% “não”, ao passo que outro item do relatório registra 76,6% indicando a importância desse tipo de ação (com 23,4% no polo oposto). Esse conjunto sugere que, mesmo com rotinas docentes fortemente estruturadas (100% de cumprimento de prazos e orientações), há uma camada relevante de estudantes que não se percebe aprendendo bem e não vivencia a recomposição de modo universalizado, o que recoloca a aprendizagem efetiva (e não apenas o funcionamento formal das práticas) como núcleo do diagnóstico institucional.

Autonomia e relação com metas externas

A última categoria diz respeito à interface entre a autoavaliação institucional e as demandas externas do sistema educacional, revelando tensões quanto à autonomia da escola. A relação entre avaliação institucional e metas externas aparece de forma assimétrica no *corpus*. Na Escola 3, há um item explícito que vincula o acompanhamento pedagógico a provas externas (Saeb/Saems), com 94,4% de concordância parcial ou total, sugerindo que a escola integra, ao menos discursivamente, o monitoramento externo ao acompanhamento interno da aprendizagem. Na Escola 1, esse vínculo surge apenas de modo pontual em respostas abertas, quando parte dos respondentes associa expectativas pedagógicas à preparação para etapas posteriores (por exemplo, referência a Enem/vestibular), sem que isso se converta em métrica estruturante do instrumento. Nas Escolas 2 e 4, os materiais analisados nesta subseção privilegiam dimensões internas de qualidade (convivência, suporte institucional, infraestrutura, práticas pedagógicas e participação) e não registram, no *corpus* aqui mobilizado, menções diretas a Ideb como organizador do diagnóstico. Essa característica reforça o papel da AII como dispositivo de leitura multidimensional do cotidiano escolar.

Fonte: Elaboração do autor, com base nos Relatórios de AII (Escola 1; Escola 2; Escola 4, 2024; Escola 3, 2025).

Os resultados das Avaliações Internas evidenciam aspectos da realidade das escolas que os indicadores externos em larga escala não conseguem captar. Diferentemente de índices sintéticos, a AII traz à tona a dimensão qualitativa e contextual da qualidade educacional: nela aparecem as percepções sobre relações humanas, participação comunitária, condições de trabalho, organização institucional e fatores estruturais (Escola 1; Escola 2; Escola 4, 2024; Escola 3, 2025).

As informações de clima institucional, como a sensação de acolhimento, a ocorrência de discriminação, os conflitos interpessoais e a disciplina no cotidiano, dificilmente transparecem em um indicador de desempenho, mas emergem com nitidez quando a escola é observada por meio da fala e do julgamento dos próprios atores escolares.

Do mesmo modo, necessidades concretas, como problemas de conforto térmico, limpeza, banheiros e impactos de obras/estrutura física no dia a dia, ainda que incidam diretamente na experiência escolar e, por extensão, na aprendizagem, tendem a ficar invisíveis nas avaliações externas (Mato Grosso do Sul, *s/d-e*); na AII, ao contrário, reaparecem como evidência empírica situada, inclusive nas respostas abertas e nas marcações de aspectos a melhorar (Escola 1; Escola 2; Escola 4, 2024; Escola 3, 2025).

Essa constatação confirma a noção teórica de que a avaliação institucional apreende a realidade interna da escola para além do recorte de desempenho medido por testes: gestão, infraestrutura, práticas pedagógicas, participação da comunidade, organização do trabalho escolar e convivência.

Em suma, a AII revela determinantes essenciais da qualidade no plano do concreto vivido pela comunidade escolar, determinantes que permanecem ocultos quando a análise da qualidade se restringe ao resultado de provas. Por isso, valorizar a avaliação interna não é apenas um gesto metodológico: trata-se de reconhecer que ela ilumina dimensões negligenciadas pelas métricas externas e produz dados contextualizados, com potencial para legitimar demandas por melhorias (recursos, apoio técnico, recomposição de condições de trabalho e infraestrutura), alinhadas à perspectiva de qualidade social da educação, difícil de ser traduzida em números, mas decisiva no cotidiano escolar.

Ao mesmo tempo, os dados analisados mostram que a aprovação geral frequentemente convive com resíduos críticos que a leitura por médias tende a suavizar. Mesmo quando há avaliações majoritariamente positivas de gestão e apoio institucional, permanecem evidências de vulnerabilidade e tensão: registros minoritários, porém relevantes, de discriminação; dispersão na percepção de comunicação e atendimento administrativo; demandas reiteradas por ordenamento do cotidiano (disciplina, convivência, participação das famílias); e, em alguns contextos, sinais de que a aprendizagem efetiva, captada pelo olhar discente sobre desempenho, motivação, devolutivas e recomposição, não se estabiliza apenas pela existência formal de rotinas pedagógicas (Escola 1; Escola 2; Escola 4, 2024; Escola 3, 2025).

Em termos analíticos, isso reforça que a qualidade escolar é multidimensional e contraditória: pode coexistir um reconhecimento interno do que funciona com a explicitação, pelos próprios sujeitos, do que falta e do que pesa materialmente sobre a escola. Sob o prisma materialista histórico-dialético (Triviños, 1987), esse movimento é particularmente significativo. A AII contribui para desvelar a essência da realidade escolar (suas relações e condições concretas) por trás da aparência quantificada dos indicadores, enriquecendo o diagnóstico educacional para além do que é fetichizado nos números de desempenho.

Ao registrar o concreto vivido, inclusive as demandas por meios (recursos, infraestrutura, pessoal, apoio e formação), a avaliação interna explicita a base material e relacional que condiciona o próprio processo de ensino-aprendizagem e, portanto, coloca em primeiro plano aquilo que as políticas centradas em resultados tendem a secundarizar.

Entretanto, a maneira como as AIIs foram registradas, ora em relatórios narrativos (Escola 2; Escola 4, 2024), ora em planilhas de dados (Escola 1, 2024; Escola 3, 2025), e a ausência de parametrização comum influenciam significativamente o aproveitamento dos resultados, tanto na dimensão política quanto na técnica.

A diferença de formato reflete, em parte, o grau de institucionalização do processo avaliativo em cada escola: quando há relatórios consolidados, observa-se maior intenção de síntese, comunicação e potencial socialização dos achados, o que pode favorecer debate coletivo e uso no planejamento; quando há apenas bases brutas, os dados existem, mas não foram convertidos em narrativa interpretativa, exigindo tratamento adicional para gerar significado acionável e, muitas vezes, restringindo sua circulação e apropriação. Politicamente, uma escola com relatório pode tender a dar visibilidade à AII; a ausência de relatório pode indicar resultados menos socializados e menos debatidos.

Essa heterogeneidade também afeta o uso sistêmico. Para gestores educacionais na SED/MS, pode ser mais difícil comparar e aproveitar informações quando parte chega como texto discursivo e parte como planilha de respostas individuais. Sem um formato unificado, a AII carece de comensurabilidade: pode ser limitada a diagnósticos locais, com baixa capacidade de produzir leituras em nível de Rede (identificação de padrões, priorização de apoio, alocação de recursos e monitoramento de demandas recorrentes). Em outras palavras, a riqueza qualitativa da AII esbarra na falta de um tratamento sistemático e comparável entre escolas.

A ausência de parametrização numérica (critérios unificados, escalas equivalentes, índices ou notas) é, nesse ponto, uma moeda com duas faces. Por um lado,

evita-se reduzir a avaliação interna a mais um número, preservando sua natureza diagnóstica ampla e sua potência de explicitar o contexto; por outro, na prática gerencialista, a falta de um indicador-síntese tende a reduzir seu peso na formulação e no discurso de políticas, pois não há uma medida simplificada para comunicação pública, para séries históricas padronizadas ou para integração direta em metas e incentivos.

Assim, tecnicamente, dificulta-se a integração dos achados da AII em diagnósticos mais amplos; politicamente, enfraquece-se a AII como instrumento de pressão, priorização ou celebração, enquanto os indicadores externos, claros e comparáveis, permanecem no centro da governança.

A análise das AII, confrontada com o contexto das políticas de responsabilização, evidencia contradições marcantes entre aquilo que as escolas percebem e valorizam em si mesmas e o que as instâncias externas cobram como resultados. Uma primeira contradição diz respeito à definição de qualidade educacional: nas autoavaliações internas, a qualidade aparece associada a múltiplos fatores (satisfação, clima, infraestrutura, práticas pedagógicas, participação e condições de trabalho), e as quatro escolas se atribuíram avaliações majoritariamente positivas em dimensões internas (Escola 1; Escola 2; Escola 4, 2024; Escola 3, 2025).

Contudo, na lógica gerencialista, a qualidade tende a ser reduzida a desempenhos mensuráveis em avaliações em larga escala, deslocando o centro do debate para os fins (notas) e relativizando os meios (condições materiais, apoio e organização). A tensão entre autonomia/participação e responsabilização por resultados reaparece aqui: as AII refletem a retórica da gestão democrática e a valorização de processos, mas as políticas de *accountability* frequentemente operam pela pressão por resultados homogêneos, com pouca consideração pelos contextos e pelos meios necessários para alcançá-los.

Daí emerge a situação paradoxal: a escola é responsabilizada pelos fins, não sendo necessariamente e plenamente atendida nos meios. As AII registram demandas por condições materiais e apoio (infraestrutura, pessoal, formação continuada, organização do trabalho), que funcionam como pré-condições da melhoria, entretanto, essas demandas tendem a ficar fora do radar quando o foco político-administrativo se estreita aos resultados de testes.

Há também uma contradição de ordem motivacional e simbólica: internamente, gestores e professores podem sentir-se bem avaliados, reforçando práticas e autoimagem institucional; externamente, se os resultados não se deslocam conforme o esperado (conforme visto na seção anterior), esses mesmos sujeitos podem tornar-se alvo de

pressões, sanções ou intervenções, produzindo descompasso entre autoestima institucional e imagem perante o sistema.

Em suma, sob a ótica materialista histórico-dialética (Triviños, 1987), as AIIs das escolas pesquisadas revelam uma dialética entre dois paradigmas: um interno, no qual a comunidade escolar se enxerga protagonista do diagnóstico e explicita necessidades reais; outro externo, no qual predomina a lógica da produtividade e da responsabilização, associando qualidade a números e desempenho.

Sem mediação, infere-se que a tendência é a subordinação da avaliação interna aos imperativos externos. Para resolver tal contradição em favor de uma qualidade mais substantiva, seria necessária uma mudança estrutural no uso político das avaliações: integrar os achados riquíssimos da AII na agenda da gestão educacional, de modo que as demandas de recursos e melhorias contextuais passem a ter peso concorrente ao das metas de desempenho.

4.3 Síntese e considerações sobre a pesquisa empírica

Confrontando-se as evidências internas com os resultados externos, torna-se patente uma dialética de percepções: de um lado, as escolas apresentam, no Saiems e em suas AIIs, um autorretrato bastante favorável, valorizando aspectos que não são capturados pelas avaliações de rendimento escolar em larga escala (Escola 1; Escola 2; Escola 4, 2024; Escola 3, 2025; Mato Grosso do Sul, *s/d-e*); de outro, os indicadores as posicionam modestamente em termos de desempenho acadêmico (Caed, 2024b; QEdU, 2026).

Os resultados da análise empírica permitem uma síntese crítico-dialética dos achados, elucidando como a política de avaliação em Mato Grosso do Sul é ressignificada no interior das escolas sob a lógica da responsabilização. Ao articular os dois modelos de avaliação investigados, emergem contradições estruturais que contribuem para responder ao problema de pesquisa aqui colocado. Cumpre, assim, discutir tais contradições e tensões à luz do referencial teórico, evidenciando limites e possibilidades da avaliação institucional enquanto instrumento de gestão da qualidade educacional.

Uma primeira contradição diz respeito à própria definição de qualidade educacional. Nas avaliações institucionais, a qualidade é concebida de forma mais ampla e multifacetada, envolvendo satisfação dos atores escolares, clima acolhedor, participação comunitária, condições materiais adequadas, práticas pedagógicas contextualizadas, entre

outros fatores qualitativos. As quatro escolas pesquisadas atribuíram a si mesmas avaliações majoritariamente positivas nesses aspectos internos, orgulhando-se de conquistas como bom relacionamento, gestão democrática e melhoria de infraestrutura, ainda que reconheçam, pontualmente, fragilidades a superar (Escola 1; Escola 2; Escola 4, 2024; Escola 3, 2025; Mato Grosso do Sul, *s/d-e*).

Em contraste, na lógica gerencialista que orienta as políticas públicas de avaliação, a qualidade tende a ser reduzida aos resultados mensuráveis de desempenho estudantil. Os índices externos (Ideb/Saeb e Saems) compõem um quadro menos favorável: nenhuma das escolas apareceu entre os destaques estaduais de rendimento acadêmico, e seus indicadores ficaram aquém das metas projetadas (Caed, 2024b; QEdu, 2026). Do ponto de vista dos critérios oficiais, portanto, o sucesso dessas unidades é, quando muito, limitado.

Nisso se explicita o paradoxo: a escola se percebe bem-sucedida em múltiplos critérios de valor formativo, ao mesmo tempo em que pode ser considerada insuficiente segundo critérios estritamente numéricos. Essa disparidade confirma o risco de fetichização dos indicadores, isto é, de se tomar o número (nota, índice) como sinônimo absoluto de qualidade, obscurecendo dimensões humanas e contextuais que dão sentido ao processo educativo (Mészáros, 2002).

Nesse quadro, instala-se uma tensão entre autonomia/participação e *accountability* por resultados. De um lado, destaca-se a construção coletiva do diagnóstico, a valorização da voz de todos os segmentos (conforme evidenciado pela ampla participação de docentes, pais, estudantes e funcionários nas avaliações institucionais) e a centralidade dos meios - condições de trabalho, formação continuada, apoio escolar e infraestrutura - para a melhoria da educação. Esse movimento interno pode representar um processo emancipatório, no qual a comunidade escolar se reconhece como protagonista na identificação de problemas e potencialidades.

De outro lado, as políticas de responsabilização imprimem uma lógica frequentemente contrária a essa emancipação: reforçam a centralização das decisões (metas e diretrizes em sentido descendente), pressionam por resultados homogêneos e imediatos (foco nos índices de proficiência) e tendem a desconsiderar meios e circunstâncias particulares de cada escola.

Assim, enquanto gestores e professores, internamente, elogiam a inclusão da comunidade no processo avaliativo e reconhecem esforços realizados, simultaneamente

sofrem cobranças verticais por melhorias nos números, cobranças que podem estar desacompanhadas do devido apoio estrutural.

Não por acaso, as AIIIs trouxeram à tona demandas por recursos e condições: mais pessoal de apoio, melhorias na infraestrutura, apoio pedagógico extra para alunos com dificuldade, programas de formação continuada aderentes às necessidades reais, entre outras. Tais demandas indicam meios necessários para elevar a qualidade da educação, mas que frequentemente ficam fora do radar das políticas centradas apenas em resultados finais.

Configura-se, portanto, uma situação em que a escola é responsabilizada pelos fins, sem ser adequadamente amparada nos meios - tensão evidente nas críticas internas levantadas e convergente com análises críticas sobre políticas de *accountability* educacional (Afonso, 2001; 2009; Adrião, 2006; Oliveira; Dourado; Oliveira, 2011; Freitas, 2012; 2018; Sousa, 2013; 2014; 2016; Alves, 2014; Drabach; Sousa, 2014; Antunes; *et al.*, 2021; Ribeiro; Sousa, 2023; Alves; Bigarella, 2024).

Outra contradição observada é de ordem subjetiva e motivacional. Internamente, professores e gestores tendem a sentir-se valorizados e confiantes quando avaliam a si próprios: as AIIIs mostraram índices elevados de satisfação com o trabalho docente e com a gestão; praticamente toda a comunidade interna classifica a gestão como boa ou ótima e reconhece o comprometimento dos docentes. Essa autoestima institucional reforça práticas vigentes e sustenta certo otimismo local. Contudo, externamente, quando os resultados nas avaliações padronizadas não atingem patamares esperados, há o risco de esses mesmos profissionais, antes seguros de seu esforço, tornarem-se alvo de críticas, sanções ou pressões adicionais por parte do sistema educacional.

Em última instância, corre-se o risco de a avaliação interna ser deslegitimada ou esvaziada caso não se converta em melhora dos números. Trata-se da dialética da responsabilização: estimula-se a avaliação reflexiva e formativa dentro da escola, mas exige-se prioritariamente a melhoria nos indicadores somativos.

À luz do materialismo histórico-dialético (Triviños, 1987), essas contradições revelam a essência do problema investigado. Por um lado, a avaliação institucional (no desenho do Saiems e das AIIIs) possui potencial formativo e diagnóstico, podendo captar a realidade concreta da escola em suas múltiplas determinações, dar voz aos sujeitos do processo educativo e indicar caminhos de melhoria alinhados a uma visão socialmente referenciada de qualidade. Por outro lado, a forma como essa avaliação ocorre na prática,

subsumida a um contexto político de valorização quase exclusiva dos resultados padronizados, tende a subordinar a lógica interna à lógica externa.

O estudo empírico demonstra que, sem mediações efetivas, a avaliação interna corre o risco de converter-se em ritual de cumprimento burocrático, com baixo impacto real nas decisões de planejamento educacional em nível sistêmico. Falta-lhe peso político: como não produz um número comparável que gere responsabilização, a AII não produz as mesmas repercussões que Ideb ou Saeb nos círculos de gestão.

Quanto ao Saiems, mesmo com alto potencial, gera um diagnóstico simplificado e também não possui peso na definição de políticas e alocação de recursos. Afinal, os resultados mostram que as escolas são adequadas, não apontando necessidades de gestão mais participativa, formação e valorização dos profissionais ou recursos físicos extras.

Diante desse cenário, superar as contradições identificadas exige mudanças estruturais na maneira como a avaliação institucional é incorporada à política educacional. A síntese dos achados aponta para a necessidade de um modelo avaliativo verdadeiramente multidimensional, que integre os dados qualitativos das AII e os dados objetivos do Saiems com os indicadores quantitativos de desempenho.

Isso implica, por exemplo, considerar no planejamento e na distribuição de recursos as necessidades evidenciadas pelas escolas na avaliação institucional, de modo que demandas concretas por melhorias tenham peso nos planos e metas do sistema. Implica, também, resgatar - no discurso e na prática oficial - princípios de autonomia e participação não apenas como retórica, mas como componentes centrais para a melhoria da qualidade social da educação.

Se a avaliação institucional deixar de ser encarada como apêndice ou ritual burocrático e passar a influenciar efetivamente as políticas (por exemplo, orientando programas de apoio direcionados às fragilidades apontadas pelas escolas), poder-se-á avançar no sentido de resolver, em favor de uma educação mais justa e substantiva, a tensão entre controle externo e autonomia escolar, entre responsabilização por resultados e meios necessários para produzi-los.

Em síntese, a análise evidencia o movimento dialético entre dois paradigmas de avaliação em confronto no âmbito da REE/MS, como verificado na revisão de normas e literatura. A práxis cotidiana nas unidades escolares revela que as escolas absorvem as políticas de avaliação, mas as reinterpretam à luz de suas vivências, enfatizando dimensões que julgam relevantes para além dos índices. Entretanto, a hegemonia da avaliação externa se faz sentir: sem alterações nas estruturas de poder e nos critérios de

valorização da qualidade, tende a se manter a dissociação entre o avaliado internamente e o cobrado externamente.

As considerações aqui apresentadas, alinhadas ao enfoque teórico adotado, reforçam que a busca por uma educação de qualidade socialmente referenciada demanda a superação dessa dicotomia. Em última instância, isso implica repolitizar o uso dos resultados avaliativos, recolocando as finalidades educativas no centro do debate e subordinando os indicadores ao projeto formativo, e não o contrário. Somente assim a avaliação institucional poderá cumprir seu duplo papel: instrumento de autocrítica na escola e orientação democrática para as políticas públicas, contribuindo para uma prática avaliativa efetivamente a serviço da formação integral.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo analisou a avaliação educacional na REE/MS, situando-a no quadro histórico de hegemonia do gerencialismo na administração pública e de disputa política pela definição de qualidade na educação. Do ponto de vista metodológico, a investigação foi conduzida com orientação do materialismo histórico-dialético e mobilizou análise de literatura, normas e documentos, visando apreender a contradição entre as finalidades declaradas das políticas avaliativas e sua materialização no cotidiano escolar.

No plano empírico, a metodologia da pesquisa articulou a análise documental (Lima Júnior, *et al.* 2021) à perspectiva do Materialismo Histórico-Dialético (Triviños, 1987), assumindo a primeira como percurso procedimental de organização e tratamento do *corpus* e a segunda como base ontológica e interpretativa para ler contradições, mediações e totalidade. Essa articulação viabilizou uma triangulação documental (Triviños, 1987), evitando tanto o impressionismo descritivo quanto a fetichização do indicador.

Reconhece-se que a organização e sistematização do *corpus*, neste percurso, serviu prioritariamente como uma etapa preparatória de visibilidade de regularidades discursivas, antecedendo a interpretação crítica. A complexidade do objeto, captada em suas contradições, extrapola os limites de qualquer técnica descritiva estrita, exigindo o recurso à totalidade dialética para sua efetiva compreensão.

O problema central investigado ao longo da dissertação pode ser sintetizado: a avaliação educacional contemporânea, embora discursivamente acompanhada de termos associados à gestão democrática (participação, autonomia, transparência), opera, na

prática, como tecnologia de racionalização do trabalho escolar e de regulação por resultados. Nesse movimento, consolida-se uma noção hegemônica de qualidade reduzida a resultados mensuráveis (índices, metas e proficiências), enquanto a qualidade socialmente referenciada, assentada em condições de oferta, processos formativos, investimentos materiais e valorização docente, tende a permanecer subordinada.

Nesse sentido, o primeiro achado é a confirmação empírica da centralidade que os resultados de avaliações de rendimento escolar assumem no arranjo da política educacional do estado. Conforme discutido nesta dissertação, a sua finalidade é o alcance de metas em indicadores, articulando mecanismos de responsabilização de gestores escolares. Essa centralidade se coaduna com a racionalidade gerencial, cuja ênfase recai sobre a responsabilização por resultados, a conversão de objetivos em indicadores e o controle orientado a resultados.

O segundo achado é a disparidade sistemática entre os julgamentos produzidos pela avaliação institucional e os resultados de aprendizagem verificados por indicadores de larga escala. A análise mostrou que as quatro escolas investigadas receberam julgamento global “Adequado” no Saiems, sem menção a falhas críticas, ao passo que os indicadores de proficiência revelaram patamares insatisfatórios.

Esse contraste não deve ser lido como um erro isolado do instrumento, mas como expressão de uma contradição política e técnica: quando a qualidade é tratada majoritariamente como resultado mensurável, o conjunto de práticas, diagnósticos e planos tende a reorganizar-se para responder aos indicadores, ainda que a avaliação institucional aponte dimensões mais amplas.

Em termos dialéticos, o trabalho evidenciou a hegemonia da aparência sobre a essência: índices e proficiências, embora úteis para um diagnóstico superficial, são parciais e condicionados e, quando fetichizados, encobrem determinações concretas do processo educativo (condições de trabalho, infraestrutura, gestão, relações pedagógicas, participação).

O terceiro achado é que, mesmo onde a avaliação institucional existe e produz informação potencialmente mais rica para a gestão democrática, ela ainda não ocupa, na governança do sistema, o lugar que seria compatível com um conceito ampliado de qualidade. A dissertação explicitou que o Saiems gera um diagnóstico simplificado e, sobretudo, que não possui peso decisório na política educacional estadual, pois os resultados de larga escala são tratados como decisivos. Assim, a avaliação institucional tende a operar como suporte lateral (ou justificativo) para uma agenda já determinada

pela lógica de metas e resultados, em vez de reorganizar o centro decisório das políticas a partir de múltiplas dimensões.

Por fim, a pesquisa confirmou que a disputa entre concepções de gestão se manifesta dentro do próprio vocabulário da política: participação e autonomia aparecem, mas são frequentemente ressignificadas em chave de resultados, compondo uma contradição constitutiva das políticas educacionais sob hegemonia gerencial.

Um ponto estruturante desta dissertação foi a crítica à redução da qualidade aos números, metas e *rankings*, destacando o risco de fetichização do indicador e de inversão entre causa e efeito (tomar a nota como qualidade em si, e não como expressão superficial de condições e processos).

Todavia, o estudo também permite concluir que uma política avaliativa efetiva, capaz de disputar hegemonia e produzir efeitos redistributivos (de recursos e poder de decisão), precisa operar com mediações compatíveis com o modo dominante de administração pública e, no presente, esse modo é gerencial. O gerencialismo converte objetivos em indicadores, pactua metas e organiza a ação estatal por métricas e controle de resultados. Negar completamente índices e parametrizações, portanto, tende a produzir uma crítica politicamente inoperante.

Da mesma forma, a necessidade de instrumentos parametrizados não decorre de uma preferência técnica neutra, mas do modo hegemônico de gestão pública que organiza decisões e pactuações por meio de métricas. A mediação defendida neste estudo consiste em disputar o conteúdo e o uso dessas métricas, tensionando a racionalidade vigente para que os indicadores passem a revelar carências em vez de apenas mascarar desigualdades.

Essa disputa transborda a técnica e incide, fundamentalmente, sobre o desenho político da responsabilização e da governança do sistema. No que tange à responsabilização, o estudo não ignora sua irreversibilidade na administração pública contemporânea, mas propõe a superação da *accountability* descendente e gerencialista que buscou criticar.

Enquanto o modelo hegemônico de *accountability* se baseia em políticas que individualizam o fracasso escolar e utilizam resultados para fins punitivos ou de premiação meritocrática, propõe-se um modelo de responsabilização justa como uma alternativa dialética. Ela desloca o eixo da cobrança unilateral sobre a escola para uma perspectiva de corresponsabilidade. Se a responsabilização é realidade irreversível da administração pública contemporânea, então propõe-se seu redesenho político. A

dissertação mostrou que o modelo vigente tende a responsabilizar principalmente as escolas (e seus gestores), inclusive com dispositivos punitivos atrelados aos resultados.

Nesse modelo de responsabilização justa, a prestação de contas à sociedade inicia-se na verificação das condições materiais de oferta. Assim, a avaliação pode deixar de ser um mecanismo de controle burocrático para tornar-se um instrumento de apoio técnico e financeiro, onde o Estado é interpelado a garantir os insumos necessários para que a aprendizagem, de fato, se concretize.

Paralelamente, reivindica-se a governança como a esfera do planejamento estratégico e da alta decisão, impedindo que o conceito de gestão democrática seja capturado e reduzido à dimensão meramente operacional de execução de metas. Assim, ao ocupar esses conceitos em vez de negá-los, a dissertação busca uma mediação que evite a inoperância política, tensionando a racionalidade gerencialista para que seus instrumentos, uma vez parametrizados pela qualidade social, passem a servir à redistribuição de poder (democratização da educação) e à responsabilização do Estado em prover os recursos e meios necessários.

Não se oculta, contudo, o aparente paradoxo que a proposta do Iquems pode suscitar no leitor crítico: a pesquisa submete o gerencialismo a uma contundente crítica epistemológica e política, mas formula como produto um índice multidimensional que opera com instrumentos típicos do paradigma que criticou. Essa aparente incongruência é expressão da contradição objetiva que constitui qualquer intervenção comprometida com a transformação da política educacional nos marcos do sistema do capital em sua fase neoliberal.

Uma contradição que permaneceu latente ao longo de toda a investigação, sem ter sido diretamente evidenciada nos dados, mas subjazendo à lógica do conjunto, é a da austeridade fiscal. O modelo hegemônico de qualidade opera, na prática, como equação de custo-benefício: maximizar resultados mensuráveis (proficiência) minimizando custos. As avaliações em larga escala adequam-se funcionalmente a essa racionalidade, ao passo que uma política centrada na avaliação institucional iluminaria dimensões cuja efetivação demandaria, por inferência, mais recursos e não cortes. Defender a centralidade da avaliação institucional é, simultaneamente, tensionar a lógica fiscal que sustenta a hegemonia dos testes padronizados.

A pesquisa assume, portanto, o terreno da reforma, em contraposição às contrarreformas avaliativas que reiteram a centralidade da mensuração. Não se trata de aderir ao fetiche do número, mas de disputar o conteúdo e a direção dos instrumentos de

gestão que o neoliberalismo tornou, historicamente, incontornáveis. A epistemologia dialética não exige a negação abstrata do existente, e sim a sua superação a partir das contradições reais, como mediação para uma *práxis* transformadora. Nas palavras de Marx (2007, p. 535) em suas Teses sobre Feuerbach: “Os filósofos apenas interpretaram o mundo de diferentes maneiras; o que importa é transformá-lo”.

A reorganização defendida pela dissertação parte de uma inflexão: se o contraponto à avaliação em larga escala é a avaliação institucional, então é a avaliação institucional que deve estruturar o conceito de qualidade no sistema, e não funcionar como apêndice legitimador de metas de proficiência. Esse reposicionamento implica compreender a qualidade como conceito multidimensional (aprendizagem e fluxo; condições de oferta; processos de gestão e participação; valorização e formação docente; e infraestrutura física e tecnológica), em linha com a crítica desenvolvida no texto.

Dessa forma, a dissertação não propõe abolir a avaliação em larga escala, mas reposicioná-la. As avaliações externas devem compor uma dimensão do conceito de qualidade, o monitoramento da aprendizagem e do fluxo, sem que estes elementos monopolizem a totalidade da política avaliativa. O princípio aqui defendido é o de que a qualidade não pode ser reduzida ao desempenho em provas padronizadas.

Um achado político importante do estudo é que Mato Grosso do Sul já dispõe de um sistema de avaliação institucional relativamente consolidado, justamente por operar com instrumentos externos (Saiems) e práticas internas (AII). O problema, portanto, não é ausência, mas a fragmentação, a centralidade insuficiente na governança e as lacunas dimensionais.

A pesquisa evidenciou uma fragmentação interna da avaliação institucional: de um lado, o Saiems (parametrizado, com escalas e dimensões); de outro, a AII (avaliação institucional interna, com potencial participativo e contextual). A conclusão política decorrente é objetiva: faz-se necessária a unificação de Saiems e AII em um processo único, com instrumentos e calendário integrados, formando um único sistema de avaliação institucional. Essa integração não deve ser apenas administrativa; ela é epistemológica e política. Epistemológica, porque permite tratar a qualidade como totalidade concreta (não como soma de fragmentos). Política, porque cria condições para que a participação interna (AII) deixe de ser consulta e passe a produzir efeitos na governança, inclusive na alocação de recursos e no apoio técnico.

A mediação proposta aqui não é adesão ao fetiche numérico, mas reordenação de hierarquias: reconhecer o lugar histórico dos indicadores como parte do plano da

aparência (diagnóstico parcial); subordinar sua função a uma avaliação institucional ampliada, que ilumine a essência do processo educativo; e redesenhar o próprio índice para que ele deixe de significar resultado estreito e passe a significar qualidade multidimensional, articulando aprendizagem e fluxo a condições de oferta e processos democráticos.

Nessa direção, a proposta assume que a avaliação institucional deve combinar instrumentos padronizados (quantitativos) e espaços de expressão (qualitativos), para orientar planejamento e apoio técnico. E, para que os resultados de avaliações sustentem práticas políticas (alocação de recursos, priorização de programas, pactuação de metas formativas, devolutivas e controle social), é necessário sintetizá-los em um índice (ou mais) que seja publicamente comunicável, comparável por regras explícitas e metodologicamente auditável - sem recair em ranqueamentos simplistas e punitivos.

As melhorias necessárias, destacadas pela dissertação e sistematizadas na proposta de produto, incluem aprofundar dimensões hoje subcapturadas ou pouco decisivas: processos de gestão e participação (com efetividade, não apenas existência), infraestrutura física e tecnológica, e docência/formação/carreira, além de mecanismos qualitativos e devolutivos úteis ao PPP. Essa ampliação não representa apenas mais itens; é mudança de conceito: desloca-se o centro da qualidade para condições e processos, sem abdicar de medir aprendizagem.

Uma política avaliativa democrática exige romper com a unilateralidade da responsabilização: não se pode exigir melhoria da escola se as condições de oferta e os apoios sistêmicos são produzidos (ou negados) pela mantenedora. Por isso, torna-se necessária a avaliação ascendente: escolas avaliando serviços, programas e suportes prestados pela SED/MS, e a própria autoavaliação da SED/MS ao ciclo de gestão.

A proposta pretende operacionalizar essa diretriz ao incluir um componente de avaliação ascendente da rede, um índice de suporte da SED/MS, apurado por questionários e evidências sobre oferta de formação, manutenção, materiais, atendimento e programas. Em paralelo, prevê metas pactuadas tanto das escolas quanto da SED/MS, criando fluxos distintos de responsabilização.

À luz das conclusões, o produto proposto, Índice Integrador da Qualidade Educacional de Mato Grosso do Sul (Iquems), não aparece como adição ao que já existe, mas como reorganização do sistema em chave integradora. Sua lógica central é instituir um índice multidimensional, integrado aos sistemas existentes, orientado à equidade, ao

uso formativo e à alocação eficiente de recursos, evitando *rankings* punitivos e reforçando participação social e gestão democrática.

É imperativo distinguir o IQE-MS, indicador oficial vigente, do Iquems, produto proposto por esta pesquisa. Embora guardem semelhança nominal, suas naturezas e finalidades são divergentes. O IQE-MS configura-se como um índice de qualidade descendente, focado no direcionamento do financiamento (ICMS) a partir de métricas de proficiência e fluxo das redes municipais. Sua aplicação é centrada na alta gestão (mantenedora/governo) como mecanismo de controle e responsabilização externa (Mato Grosso do Sul, 2022f; 2023f).

O Iquems propõe uma ruptura com a centralidade nas avaliações em larga escala (Saeb e Saems). Embora também pretenda informar o financiamento, seu desenho integra esses resultados à avaliação institucional, que passa a ser o eixo da política. O Iquems visa uma simetria entre escola e estado, onde o índice não apenas mede os resultados, mas identifica prioridades e condições de oferta, podendo proporcionar à escola uma incidência real na governança e na gestão democrática.

Em termos de estrutura, o Iquems unifica instrumentos já existentes (Saems, Saiems e AII), e adiciona mecanismos de participação, análise descritiva de infraestrutura, formação e carreira docente, análise qualitativa e avaliação ascendente, gerando produtos para escola e rede e incorporando três fluxos avaliativos (descendente, horizontal e ascendente).

Essa estrutura responde diretamente ao problema evidenciado na dissertação: a necessidade de transformar a avaliação institucional em eixo estruturante da qualidade, integrando resultados de aprendizagem a condições de oferta e responsabilização justa.

Esse princípio aparece estruturado na proposta do Iquems, ao definir o desempenho em avaliações padronizadas e os indicadores de fluxo como uma dimensão específica do índice. Ao mesmo tempo, o índice explicita que a qualidade adotada é operacionalizável e mensurável sem reduzir-se a desempenho em provas e fluxo escolar.

Como toda pesquisa aplicada, este estudo tem limites. A análise empírica concentrou-se em quatro escolas e em um recorte documental específico, além de lidar com desencontros temporais entre ciclos do Saiems e indicadores de larga escala, o que exige cautela em comparações diretas. Contudo, longe de invalidar os achados, essa limitação reforça a necessidade de institucionalizar ciclos integrados e regras explícitas de defasagem e comparabilidade, como sugerido no desenho do Iquems.

Como agenda de continuidade, impõe-se: ampliar o escopo empírico para outras escolas e territórios; aprofundar o estudo sobre como as devolutivas são apropriadas (ou não) pelos colegiados escolares; avaliar o efeito de mecanismos ascendentes na reorganização do apoio técnico e da alocação de recursos; e validar, em piloto controlado, pesos, indicadores e instrumentos do índice, garantindo auditabilidade e uso formativo.

A conclusão geral é que a avaliação educacional em Mato Grosso do Sul revela uma contradição estruturante: a qualidade é publicamente medida e governada como resultado, enquanto a própria existência da avaliação institucional abre possibilidade concreta de reorientar a qualidade para dimensões mais densas, democráticas e materialmente referenciadas.

A superação dessa contradição não se dá por negação abstrata do número, mas por mediação histórica: construir um índice e um ciclo integrado que subordinem os indicadores de rendimento escolar a um sistema único de avaliação institucional, ampliado e ascendente, no qual a escola seja avaliada, mas também avalie a mantenedora; no qual a participação não seja retórica, mas dado politicamente vinculante; e no qual os resultados sirvam menos à centralização e regulação e mais à redistribuição, ao apoio técnico e à produção de condições reais de qualidade. Essa é a lógica que prepara a apresentação do Iquems como produto do presente estudo de mestrado.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T. **Educação e produtividade**: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado. São Paulo: Xamã, 2006.

AFONSO, A. J. Reforma do Estado e políticas educacionais: Entre a crise do Estado-Nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação & Sociedade**, v. 22, n. 75, p. 15-32, 2001.

AFONSO, A. J. **Avaliação educacional**: Regulação e emancipação para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2009.

ALVES, A. G. de R. **A inserção de critérios privados na política de gestão do Sistema de Ensino no Estado de Mato Grosso do Sul (2007-2013)**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2014.

ALVES, A. G. de R.; BIGARELLA, N. Políticas para a gestão da Educação Básica em Mato Grosso do Sul: ressignificando velhos conceitos. **Práxis Educativa**, v. 19, p. 1–12, 2024. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/praxiseducativa/article/view/22845> Acesso em: 28 mar. 2025.

ALVES, A. V. V.; ALVES, A. G. de R. O PME de municípios brasileiros fronteiriços: diagnóstico da meta para a gestão. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 35, e10499, 2024.

ALVES, G. L. **Organização do trabalho didático**: a questão conceitual. *Acta Scientiarum Education*. Maringá, v. 34, n. 2, p. 169-178, July-Dec., 2012. Disponível em: <https://icgilbertoluizalves.com.br/imagens/textocientificopdf/organiza-o-do-trabalho-did-tico-a-quest-o-conceitual220929.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2024.

ANTUNES, F.; et al. Políticas educacionais: gerencialismo e democratização da educação em Portugal (2007-2017). **Revista Brasileira de Educação**, v. 26, p. e260034, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/Y8VbPGBRRSpcmDmtD9GwgCk/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 mar. 2025.

BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo**: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Volume I: síntese, 2017.

BARRETTO, E. S. de S. A avaliação na educação básica entre dois modelos. **Educação & Sociedade**, ano XXII, n. 75, p. 48–66, ago. 2001.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. Política social no Brasil contemporâneo: entre a inovação e conservadorismo. In: BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. (Org.). **Política Social**: história e fundamentos. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2010. v. 2, p. 147-191.

BELLONI, I. Avaliação institucional: um instrumento de democratização da educação. **Linhas Críticas**, Brasília, DF, v. 5, n. 9, p. 31-58, jul./dez. 1999.

BEZERRA, M. do S. S. F. **Avaliação institucional na educação básica no estado de Mato Grosso do Sul**: instrumento parte. [s.d.]. Disponível em: https://www.seminariosregionaisanpae.net.br/numero3/1comunicacao/Capitulo03/Maria_do_Socorro_Sales_Felipe_Bezerra_E3Com.pdf. Acesso em: 28 mar. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 26 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 26 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm. Acesso em: 11 nov. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de

colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm Acesso em: 20 mar. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1.915, de 2011**. Acrescenta os parágrafos no Artigo 9º da Lei nº 9.394, de 1996. Brasília, DF, 2011a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=903977. Acesso em: 26 fev. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3.066, de 2011**. Acrescenta parágrafo ao artigo 9º da Lei nº 9.394, de 1996. Brasília, DF, 2011b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=955200. Acesso em: 26 fev. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1.747, de 2011**. Acrescenta §4º no Artigo 9º da Lei nº 9.394, de 1996. Brasília, DF, 2011c. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=894879. Acesso em: 26 fev. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2.604, de 2011**. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB. Brasília, DF, 2011d. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=933732. Acesso em: 26 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011e. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm Acesso em: 25 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 26 fev. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação**: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração. Documento Final, Conae 2014. Brasília, DF: MEC, 2014b. Disponível em: <https://fne.mec.gov.br/images/DocumentoFinal29012015.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2.843, de 2015**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SINAEB. Brasília, DF, 2015. Disponível

em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1379719. Acesso em: 26 fev. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Saeb é restabelecido como meio de avaliação da educação básica**. Nota Oficial. Brasília, DF: MEC, 2016a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/33381-notas-oficiais/38931-saeb-e-restabelecido-pelo-mec-como-meio-de-avaliacao-da-educacao-basica>. Acesso em: 25 fev. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb)**: proposta para atender ao disposto no PNE. Brasília, DF: INEP, 2016b. Disponível em: <https://seriepne.inep.gov.br/ojs3/index.php/seriepne/article/view/5555>. Acesso em: 26 fev. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 dez. 2016c. Seção 1, p. 2. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 11 nov. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 8.813, de 2017**. Altera a Lei nº 13.005, de 2014. Brasília, DF, 2017a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1606599. Acesso em: 26 fev. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 8.812, de 2017**. Altera o artigo 12 da Lei nº 9.394, de 1996. Brasília, DF, 2017b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1606598. Acesso em: 26 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017**. Altera as Leis nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Brasília, DF: Presidência da República, 2017c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113415.htm. Acesso em: 18 mar. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Nota de esclarecimento | Publicação da série PNE em Movimento**. Brasília, DF: INEP, 2017d. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/estudos-educacionais/nota-de-esclarecimento>. Acesso em: 26 fev. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Resolução CNE/CP nº 2, de 22 de dezembro de 2017**. Institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular, a ser respeitada obrigatoriamente ao longo das etapas e respectivas modalidades no âmbito da Educação Básica. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 dez. 2017e. Seção 1, p. 146.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2017f. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2017-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 21 mar. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 10.419, de 2018**. Altera a Lei nº 9.394, de 1996. Brasília, DF, 2018. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1668764. Acesso em: 26 fev. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Resolução CNE/CP nº 4, de 17 de dezembro de 2018**. Institui a Base Nacional Comum Curricular na Etapa do Ensino Médio (BNCC-EM), como etapa final da Educação Básica, nos termos do artigo 35 da LDB, completando o conjunto constituído pela BNCC da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, com base na Resolução CNE/CP nº 2/2017, fundamentada no Parecer CNE/CP nº 15/2017. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 dez. 2018b. Seção 1, p. 111

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Sistema de Avaliação da Educação Básica - Documentos de referência**. Versão preliminar. Brasília, DF: INEP, 2019a. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/avaliacoes_e_exames_da_educacao_basica/saeb_documentos_referencia-versao-preliminar.pdf. Acesso em: 26 fev. 2025.

BRASIL. Câmara dos deputados. **Comissão aprova projeto que regulamenta avaliação da educação básica**. Portal Câmara dos Deputados, 2019b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/616638-COMISSAO-APROVA-PROJETO-QUE-REGULAMENTA-AVALIACAO-DA-EDUCACAO-BASICA>. Acesso em: 26 fev. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020**. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2020a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm. Acesso em: 18 mar. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança: aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2020b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/infraestrutura/referencial-basico-de-governanca.htm>. Acesso em: 21 mar. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). **Matriz Nacional Comum de Competências do Diretor Escolar**. Minuta de Parecer e Projeto de Resolução. Brasília, DF: CNE, 2021a. Disponível em: <https://www.caraguatatuba.sp.gov.br/pmc/wp-content/uploads/2024/10/MATRIZ-DIRETOR.pdf> Acesso em: 28 mar. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021**. Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167-A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 15 mar. 2021b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm. Acesso em: 6 maio 2026.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Portaria Inep nº 267, de 21 de junho de 2023**. Estabelece diretrizes do Saeb 2023. Brasília, DF: INEP, 2023. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-267-de-21-de-junho-de-2023-*-496076140. Acesso em: 26 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.945, de 31 de julho de 2024**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), a fim de definir diretrizes para o ensino médio, e as Leis nº 14.818, de 16 de janeiro de 2024, 12.711, de 29 de agosto de 2012, 11.096, de 13 de janeiro de 2005, e 14.640, de 31 de julho de 2023. Brasília, DF: Presidência da República, 2024a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14945.htm Acesso em: 18 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 15.001, de 16 de outubro de 2024**. Altera as Leis nºs 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), e 10.973, de 2 de dezembro de 2004, para estabelecer requisitos mínimos de transparência pública e controle social em matéria educacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2024b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Lei/L15001.htm#art2 Acesso em: 25 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 15.017, de 12 de novembro de 2024**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para dispor sobre a publicização de dados e microdados coletados nos censos da educação básica e superior e nos respectivos exames e sistemas de avaliação. Brasília, DF: Presidência da República, 2024c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Lei/L15017.htm#art1 Acesso em: 25 mar. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2.614, de 2024**. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2024-2034. Brasília, DF, 2024d. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2443432&filename=PL%202614/2024. Acesso em: 19 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Plano Nacional de Educação 2024-2034**: política de Estado para a garantia da educação como direito humano, com justiça social e desenvolvimento socioambiental sustentável. Documento Referência, Conae 2024. Brasília, DF: MEC, 2024e. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conferencias/conae-2024/documento-referencia.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.934, de 25 de julho de 2024**. Prorroga, até 31 de dezembro de 2025, a vigência do Plano Nacional de Educação. Brasília, DF: Presidência da República, 2024f. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14934.htm. Acesso em: 26 fev. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Portaria nº 435, de 3 de julho de 2025**. Estabelece as diretrizes de realização do Sistema de Avaliação da Educação Básica - Saeb no ano de 2025. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 jul. 2025a. Seção 1.

BRASIL. **LEI COMPLEMENTAR Nº 220, DE 31 DE OUTUBRO DE 2025**. Institui o Sistema Nacional de Educação (SNE) e fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para elaboração e implementação de políticas, de programas e de ações educacionais, em regime de colaboração. Brasília, DF: Presidência da República, 2025b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp220.htm. Acesso em 05 mar. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. **Parecer da Relatora da CCJC sobre o PL n. 8.812, de 2017**. Brasília, DF, 26 set. 2025c. PRL n. 1. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=3008619&filename=Tramitacao-91-PL-8812-2017. Acesso em: 7 maio 2026.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Saeb - Resultado Final Externo**. Brasília, DF: Inep, 2025d. Disponível em: <https://saeb.inep.gov.br/saeb/resultado-final-externo>. Acesso em: 7 maio 2026.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Relatório de resultados Saeb 2023**: volume 2 — eixos de qualidade da educação (versão preliminar). Brasília, DF: Inep, 2025e. 130 p.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO (CNDE). **Sistema Nacional de Educação - Contribuições ao PL 235/2019**. Resumo Executivo, 2022. Disponível em: https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/SNE_PL235_NotaTecnica_SubstitutivoAprovadoSenado_2022_03.pdf. Acesso em: 26 fev. 2025.

CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO (CAED). **SAEMS – MS. Sistema de Avaliação da Educação da Rede Pública de Mato Grosso do Sul.** Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), 2021. Disponível em: <https://institucional.caeddigital.net/projetos/saems-ms.html> Acesso em: 28 mar. 2025.

CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO (CAED). **Plataforma de Avaliação e Monitoramento da Educação de Mato Grosso do Sul.** Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), 2024a. Disponível em: <https://avaliacaoemonitoramentomatogrossodosul.caeddigital.net/#!/sistema> Acesso em: 20 jun. 2025.

CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO (CAED). **Resultados das Avaliações Somativas 2024.** Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), 2024b. Disponível em: https://avaliacaoemonitoramentomatogrossodosul.caeddigital.net/#!/pagina/VIEW_RES_SOM_M230124_PUBLICA. Acesso em: 10 mar. 2026.

CASTRO, Marluce Bárbara de Moura e; CASTRO, Marcelo Arantes de; JACOB, Marcela Moura Castro. Princípio da eficiência da administração pública: qualidade de serviços prestados à sociedade. **Revista Científica Semana Acadêmica**, Fortaleza, n. 113, 2017. Disponível em: <https://semanaacademica.org.br/artigo/principio-da-eficiencia-da-administracao-publica-qualidade-de-servicos-prestados-sociedade>. Acesso em: 21 nov. 2025.

CURY, C. R. J. A gestão democrática na escola e o direito à educação. **RBPAE**, v. 23, n. 3, p. 483-495, 2007. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/19144>. Acesso em: 26 fev. 2025.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação institucional: marcos teóricos e políticos. **Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 1, n. 1, p. 15-24, 1996. Disponível em: <https://periodicos.uniso.br/avaliacao/article/view/722>. Acesso em: 26 fev. 2025.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F.; SANTOS, C. A. **A qualidade da educação: conceitos e definições.** Brasília: Inep, 2007. 65 p. (Série Documental: Textos para Discussão, n. 24).

DRABACH, N. P.; SOUZA, A. R. Leituras sobre a gestão democrática e o gerencialismo na/da educação no Brasil. **Revista Pedagógica**, v. 16, n. 33, p. 221-248, 2014.

ESCOLA 1. **Respostas da Avaliação Institucional Interna de 2024.** [Planilha com dados brutos]. Campo Grande/MS: 2024.

ESCOLA 2. **AValiação INSTITUCIONAL INTERNA – 2024 – RELATÓRIO.** [Relatório consolidado]. Ribas do Rio Pardo/MS: 2024.

ESCOLA 3. **Respostas da Avaliação Institucional Interna de 2025.** [Planilha com dados brutos]. Corumbá/MS: 2025.

ESCOLA 4. **Relatório de Avaliação Institucional Interna 2024**. [Relatório consolidado]. Dourados/MS: 2024.

FREITAS, D. N. T. de. **A avaliação da educação básica no Brasil**: dimensão normativa, pedagógica e educativa. Autores Associados, 2007a.

FREITAS, D. N. T. de. Avaliação e gestão democrática na regulação da educação básica brasileira: uma relação a avaliar. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 99, p. 501-521, maio/ago. 2007b.

FREITAS, L. C. de. Os reformadores empresariais da educação e a disputa pelo controle do processo pedagógico na escola. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1085-1114, out./dez. 2014.

FREITAS, L. C. de. **A reforma empresarial da educação**: nova direita, velhas ideias. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

FRIGOTTO, G. A relação da educação profissional e tecnológica com a universalização da educação básica. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 1129-1152, out. 2007.

GADOTTI, M. **Avaliação institucional**: necessidade e condições para a sua realização. Rio de Janeiro: UNDIME, 2010. p. 7-20.

GARCIA, Y. L. B. D.; ALANIZ, É. P. Implicações da atuação do setor privado na reorganização da escola pública de nível médio em Mato Grosso do Sul. **Práxis Educativa**, v. 19, p. 1–19, 2024. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/praxiseducativa/article/view/22991> Acesso em: 28 mar. 2025.

HADDAD, S. **Banco Mundial, OMC e FMI**: o impacto nas políticas educacionais. São Paulo: Cortez, 2008. p. 15-53.

HARVEY, D. **O neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HÖFLING, E. M. Estado e Políticas (Públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, v. 21, n. 55, p. 30-41, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **Regiões Geográficas**: Estado do Mato Grosso do Sul. [S.l.: s.n.], 2017. 1 mapa.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Cidades e Estados. [s./d.]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados>. Acesso em 30 jan. 2026.

INDICADORES DA QUALIDADE NA EDUCAÇÃO. **Proposta de Sinaeb busca ampliar e garantir maior participação na avaliação educacional**, 2016. Disponível em: <https://indicadoreseducacao.org.br/proposta-sinaeb-inep/>. Acesso em: 26 fev. 2025.

INSTITUTO DE ESTUDOS AVANÇADOS DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - POLO DE RIBEIRÃO PRETO (IEA – RP/USP). **Ciclo de Seminários “A BNC das Competências Gerais do Diretor Escolar”**. Youtube, 2022a. Disponível em <https://www.youtube.com/playlist?list=PLpEIC3ZIVnRzH9nsyNeVXANrDA-dol7-L>. Acesso em: 28 mar. 2025.

INSTITUTO DE ESTUDOS AVANÇADOS DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - POLO DE RIBEIRÃO PRETO (IEA – RP/USP). Seminário 1 - A BNC das competências do diretor escolar (Mozart Neves Ramos). In: **Ciclo de Seminários “A BNC das Competências Gerais do Diretor Escolar”**. Youtube, 2022b. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=q69ReBIteVE&list=PLpEIC3ZIVnRzH9nsyNeVXANrDA-dol7-L&index=1&t=438s>. Acesso em 28 mar. 2025.

INSTITUTO DE ESTUDOS AVANÇADOS DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - POLO DE RIBEIRÃO PRETO (IEA – RP/USP). Seminário 2 - Liderança Transformacional (Filomena Siqueira). In: **Ciclo de Seminários “A BNC das Competências Gerais do Diretor Escolar”**. Youtube, 2022c. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=SSM5Ew9EbNk&list=PLpEIC3ZIVnRzH9nsyNeVXANrDA-dol7-L&index=2&t=1379s> Acesso em: 02 abr. 2025.

INSTITUTO DE ESTUDOS AVANÇADOS DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - POLO DE RIBEIRÃO PRETO (IEA – RP/USP). Seminário 6 - Evidências e pesquisas na construção de políticas públicas de educação (Maria Helena). In: **Ciclo de Seminários “A BNC das Competências Gerais do Diretor Escolar”**. Youtube, 2022d. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=LQEXPa1SpNA&list=PLpEIC3ZIVnRzH9nsyNeVXANrDA-dol7-L&index=7>. Acesso em: 28 mar. 2025.

KOSÍK, K. **Dialética do concreto**. Tradução de Célia Neves e Alderico Toribio. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

LIKERT, R. A technique for the measurement of attitudes. **Archives of Psychology**, n. 140, p. 1-55, 1932. Disponível em: https://legacy.voteview.com/pdf/Likert_1932.pdf. Acesso em: 20 fev. 2026.

LIMA JUNIOR, Eduardo Brandão; OLIVEIRA, Guilherme Saramago de; SANTOS, Adriana Cristina Omena dos; SCHNEKENBERG, Guilherme Fernando. Análise documental como percurso metodológico na pesquisa qualitativa. **Cadernos da Fucamp**, Monte Carmelo, v. 20, n. 44, p. 36-51, 2021. Disponível em: <https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/cadernos/article/view/2356>. Acesso em: 19 jan. 2026.

LORDÊLO, J. A. C.; DAZZANI, M. V. (Org.). **Avaliação educacional: desatando e reatando nós**. Salvador: EDUFBA, 2009.

LUCKESI, C. **Avaliação da aprendizagem, institucional e de larga escala**, 2012. Disponível em: <https://luckesi.blogspot.com/2014/09/avaliacao-da-aprendizagem-institucional.html>. Acesso em: 26 fev. 2025.

MACHADO, C.; ALAVARSE, O. M.; CHAPPAZ, R. de O. Avaliações em larga escala na América Latina: problematizando a qualidade da educação escolar. **Educar em Revista**, v. 40, 2024.

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de marketing**: uma orientação aplicada. 7. ed. Porto Alegre: Bookman, 2019.

MARX, K. **Manuscritos econômico-filosóficos**. Tradução de Jesus Ranieri. São Paulo: Boitempo, 2004.

MARX, K. Teses sobre Feuerbach. *In*: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. Tradução: Rubens Enderle, Nélcio Schneider, Luciano Cavini Martorano. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 533-535.

MEDEIROS, Carlos Augusto de; OLIVEIRA FILHO, Orlando dos Santos; NASCIMENTO, Maria Dolores Melo do. A garantia do direito à educação, no Brasil, frente à política econômica de austericídio fiscal. **Práxis Educacional**, Vitória da Conquista, v. 20, n. 51, e15579, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.22481/praxisedu.v20i51.15579>. Acesso em: 02 mar. 2026.

MATO GROSSO DO SUL. **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. Diário Oficial do Estado, Campo Grande, MS, 29 dez. 2003.

MATO GROSSO DO SUL. **Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul (2014-2024)**. Campo Grande: Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul, 2014. Disponível em: <https://www.sed.ms.gov.br/wp-content/uploads/2015/05/Plano-Estadual-de-Educa%C3%A7%C3%A3o-MS.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2025.

MATO GROSSO DO SUL. **Deliberação CEE/MS nº 10.972, de 21 de dezembro de 2016**. Estabelece normas para a avaliação das instituições de ensino e de cursos do Sistema Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul. Campo Grande: Conselho Estadual de Educação, 2016. Disponível em: <https://www.cee.ms.gov.br/wp-content/uploads/2015/08/del.-10.972-2016.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2025.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Educação. **Monitoramento da qualidade educacional na Rede Estadual de Ensino no Mato Grosso do Sul**. Campo Grande: SED/MS, 2016b. 20 p. Disponível em: <https://www.sed.ms.gov.br/wp-content/uploads/2018/04/Monitoramento-da-Qualidade-Educacional-de-MS.pdf>. Acesso em 19 abr. 2026.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei nº 5.466, de 18 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino e Aprendizagem, sobre o processo de seleção dos dirigentes escolares e dos membros do Colegiado Escolar, no âmbito da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Campo Grande, MS, 19 dez. 2019a.

MATO GROSSO DO SUL. **Currículo de Referência de Mato Grosso do Sul Ensino Fundamental**. Campo Grande: Secretaria de Estado de Educação, 2019b. Disponível em: <https://www.sed.ms.gov.br/wp-content/uploads/2019/07/Curr%C3%ADculo-MS-V26.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2025.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Educação. **Mato Grosso do Sul avança no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica**. SED/MS, 2020. Disponível em: <https://www.sed.ms.gov.br/mato-grosso-do-sul-avanca-no-indice-de-desenvolvimento-da-educacao-basica/>. Acesso em: 12 nov. 2025.

MATO GROSSO DO SUL. **Currículo de Referência de Mato Grosso do Sul Ensino Médio**. Campo Grande: Secretaria de Estado de Educação, 2021a. Disponível em: <https://www.sed.ms.gov.br/wp-content/uploads/2022/01/Curriculo-Novo-Ensino-Medio-v1.1.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2025.

MATO GROSSO DO SUL. **Resolução/SED nº 3.916, de 30 de setembro de 2021**. Regulamenta o Monitoramento da Gestão Escolar na Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Campo Grande, MS, 04 out. 2021b.

MATO GROSSO DO SUL. **Resolução/SED nº 4.022, de 6 de abril de 2022**. Dispõe sobre a Avaliação Institucional Externa nas unidades escolares da Rede Estadual de Ensino, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Campo Grande, MS, 07 abr. 2022a.

MATO GROSSO DO SUL. **Resolução/SED nº 4.032, de 11 de maio de 2022**. Regulamenta o Sistema de Avaliação da Educação Básica de Mato Grosso do Sul (SAEMS). Diário Oficial do Estado, Campo Grande, MS, 13 mai. 2022b.

MATO GROSSO DO SUL. **AIEMS Avaliação Institucional Externa de Mato Grosso do Sul**. Nota Técnica. Campo Grande: Secretaria de Estado de Educação, 2022c. Disponível em: https://www.sed.ms.gov.br/wp-content/uploads/2023/05/NOTA-TECNICA_AIEMS_2022.pdf. Acesso em: 02 abr. 2025.

MATO GROSSO DO SUL. **Com destaque para o EM, resultados do Ideb mostram melhorias na qualidade do ensino em MS**. Campo Grande, Secretaria de Estado de Educação, 2022e. Disponível em: <https://www.sed.ms.gov.br/com-destaque-para-o-em-resultados-do-ideb-mostram-melhorias-na-qualidade-do-ensino-em-ms/>. Acesso em: 12 nov. 2025.

MATO GROSSO DO SUL. **LEI Nº 5.941, DE 24 DE AGOSTO DE 2022**. Dispõe sobre os indicadores para a distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) referente à educação, estabelece o Índice de Qualidade da Educação de Mato Grosso do Sul (IQE-MS), e dá outras providências. Campo Grande, 2022f. Disponível em: <https://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/448b683bce4ca84704256c0b00651e9d/cc9d754b9f8828e5042588a90047fc2d?OpenDocument>. Acesso em: 23 mar. 2026.

MATO GROSSO DO SUL. Lei Complementar nº 318, de 20 de outubro de 2023.

Altera a redação e acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº [087](#), de 31 de janeiro de 2000, que dispõe sobre o Estatuto dos Profissionais da Educação Básica de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Campo Grande, MS, 23 out. 2023a.

MATO GROSSO DO SUL. Lei nº 6.113, de 28 de setembro de 2023. Altera a redação e acrescenta dispositivos à Lei Estadual nº 5.466, de 18 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino e Aprendizagem, sobre o processo de seleção dos dirigentes escolares e dos membros do Colegiado Escolar, no âmbito da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Campo Grande, MS, 29 set. 2023b.

MATO GROSSO DO SUL. Resolução/SED nº 4.166, de 8 de março de 2023. Aprova o Regimento Escolar da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul. Diário Oficial do Estado, Campo Grande, MS, 17 mar. 2023c.

MATO GROSSO DO SUL. Instrução Normativa/SED n. 3/SUGED/SED/2023.

Dispõe sobre a seleção e o Processo Eletivo para Dirigentes Escolares da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul. Diário Oficial do Estado, Campo Grande, MS, 23 out. 2023d.

MATO GROSSO DO SUL. Resolução/SED n. 4.228, de 9 de outubro de 2023.

Dispõe sobre a seleção e o processo eletivo para Dirigentes Escolares da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul. Diário Oficial do Estado, Campo Grande, MS, 10 out. 2023e.

MATO GROSSO DO SUL. DECRETO Nº 16.225, DE 7 DE JULHO DE 2023.

Regulamenta o Índice de Qualidade da Educação de Mato Grosso do Sul (IQE-MS) previsto na Lei nº 5.941, de 24 de agosto de 2022, e dá outras providências. Campo Grande, 2023f. Disponível em:

<https://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/fd8600de8a55c7fc04256b210079ce25/40a3ade4e09f0409042589e9004cddb9?OpenDocument>. Acesso em 23 mar. 2026.

MATO GROSSO DO SUL. Resolução/SED nº 4.356, de 6 de dezembro de 2024.

Dispõe sobre a organização do ano escolar, do ano letivo e do Calendário Escolar, para o exercício do ano de 2025, nas unidades escolares da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Campo Grande, MS, 09 dez. 2024a.

MATO GROSSO DO SUL. Lei nº 6.359, de 9 de dezembro de 2024. Prorroga, para até 31 de dezembro de 2025, o prazo de vigência do Plano Estadual de Educação, aprovado pela Lei nº 4.621, de 22 de dezembro de 2014. Diário Oficial do Estado, Campo Grande, MS, 10 dez. 2024b.

MATO GROSSO DO SUL. Unidades da REE são destaque nos índices do Ideb

2023. Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul, 2024c. Disponível em:

<https://www.sed.ms.gov.br/unidades-da-ree-sao-destaque-nos-indices-do-ideb-2023/>
Acesso em: 28 mar. 2025.

MATO GROSSO DO SUL. Escolas da REE realizaram eleições dos Grêmios Estudantis em todo Mato Grosso do Sul. Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul, 2024d. Disponível em: <https://www.sed.ms.gov.br/escolas-da-ree-realizaram-eleicoes-dos-gremios-estudantis-em-todo-mato-grosso-do-sul/> Acesso em: 05 abr. 2025.

MATO GROSSO DO SUL. DECRETO Nº 16.645, DE 4 DE JULHO DE 2025. Altera a redação e acrescenta dispositivos ao Decreto nº 16.554, de 27 de janeiro de 2025, que reorganiza a Estrutura Básica da Secretaria de Estado de Educação (SED), e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Campo Grande, MS, 7 jul. 2025a.

MATO GROSSO DO SUL. Resolução/SED nº 4.386, de 31 de janeiro de 2025. Dispõe sobre a organização curricular do Ensino Fundamental e do Ensino Médio nas unidades escolares da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. Secretaria de Estado de Educação. Diário Oficial do Estado, Campo Grande, MS, 03 fev. 2025b.

MATO GROSSO DO SUL. Ensino Médio da REE entrega melhor resultado de proficiência da história de MS. Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul, 2025c. Disponível em: <https://www.sed.ms.gov.br/ensino-medio-da-ree-entrega-melhor-resultado-de-proficiencia-da-historia-de-ms/>. Acesso em: 20 jun. 2025.

MATO GROSSO DO SUL. Conselho Estadual de Educação. Divulgação dos Resultados do SAEMS 2024. CEE/MS, 2025e. Disponível em: <https://www.cee.ms.gov.br/divulgacao-dos-resultados-do-saems-2024/>. Acesso em: 12 nov. 2025.

MATO GROSSO DO SUL. Conselho Estadual de Educação. DELIBERAÇÃO CEE/MS N.º 13.158, DE 8 DE MAIO DE 2025. Altera dispositivos da Deliberação CEE/MS n.º 10.972, de 21 de dezembro de 2016, que estabelece normas para a avaliação das instituições de ensino e de cursos do Sistema Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul. CEE/MS, 2025f. Disponível em: <https://www.cee.ms.gov.br/wp-content/uploads/2025/05/del.-13.158-2025-Conselho-Estadual-de-Educacao-.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2025.

MATO GROSSO DO SUL. Resolução/SED nº 4.490, de 2 de dezembro de 2025. Dispõe sobre a organização do ano escolar, do ano letivo e do Calendário Escolar, para o exercício de 2026, nas unidades escolares da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. Secretaria de Estado de Educação. Diário Oficial do Estado, Campo Grande, MS, 03 dez. 2025g.

MATO GROSSO DO SUL. Avaliação Institucional da Educação de Mato Grosso do Sul – AIEMS. Secretaria de Estado de Educação, [s.d.-a]. Disponível em: <https://www.sed.ms.gov.br/avaliacao-institucional/> Acesso em: 20 jun. 2025.

MATO GROSSO DO SUL. **REFORMAS**. Categoria de notícias sobre reformas nas escolas da REE/MS, no site institucional da Secretaria de Estado de Educação. [s.d.-b]. Disponível em: <https://www.sed.ms.gov.br/category/reforma/> Acesso em: 02 abr. 2025.

MATO GROSSO DO SUL. **SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica**. Secretaria de Estado de Educação, [s.d.-c]. Disponível em: <https://www.sed.ms.gov.br/saeb-sistema-de-avaliacao-da-educacao-basica/>. Acesso em: 30 jan. 2026.

MATO GROSSO DO SUL. **SAEMS – Sistema de Avaliação da Educação Básica de Mato Grosso do Sul**. Secretaria de Estado de Educação, [s.d.-d]. Disponível em: <https://www.sed.ms.gov.br/saems-sistema-de-avaliacao-da-educacao-basica-de-mato-grosso-do-sul/>. Acesso em: 30 jan. 2026.

MATO GROSSO DO SUL. **SAIEMS – Consulta dos resultados da escola**. Secretaria de Estado de Educação, [s.d.-e]. Disponível em: <https://saiems.sed.ms.gov.br/Comum/ResultadosDaEscola/ConsultarResultado>. Acesso em: 10 mar. 2026.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição**. Tradução de Paulo Cezar Castanheira e Sérgio Lessa. São Paulo: Boitempo, 2002. 1.104 p.

NASCIMENTO, P. Transparência nos municípios brasileiros: as dimensões porte populacional e região importam? **Revista Sul-Americana de Ciência Política**, [S.l.], v. 7, n. 2, p. 137-156, [2021].

OLIVEIRA, D. A.; DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. (Org.). **Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios?** 2. ed. São Paulo: Xamã, 2011.

OLIVEIRA, J. F. de. A pós-graduação e a pesquisa no Brasil: processos de regulação e de reconfiguração da formação e da produção do trabalho acadêmico. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 10, n. 2, p. 343-363, 2015

PARO, V. H. **Gestão democrática da escola pública**. 12. ed. São Paulo: Ática, 2000.

PEREIRA, L. C. B. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 1, p. 5-44, 1998.

QEDU. **Use dados, transforme a educação**. 2025. Disponível em: <https://qedu.org.br/> Acesso em: 11 nov. 2025.

QEDU. **Resultados Ideb/Saeb por escola**. 2026. In: QEDU. **Use dados, transforme a educação**. 2025. Disponível em: [https://qedu.org.br/escola/\[código-escola\]-nome-da-escola](https://qedu.org.br/escola/[código-escola]-nome-da-escola). Acesso em: 10 mar. 2026.

RIBEIRO, R. M.; SOUSA, S. Z. A controvérsia sobre avaliações em larga escala no Brasil: *continuum argumentativo*. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 49, e250287, 2023.

RODRIGUES, A. T. **Sociologia da educação**. 5. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. 160 p.

SALERNO, G.; LUCE, M. B. Formulação e Gestão de uma Política: impasses democráticos no SEAP-RS. **Educação & Realidade**, v. 43, n. 4, p. 1253-1275, 2018.

SANDER, B. Gestão educacional. Concepções em disputa. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, p. 69-80, jan./jun. 2009. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/102>. Acesso em: 16 fev. 2026.

SANTOS, F. A.; ALVES, A. V. (Org.). **Avaliação e qualidade de ensino: três décadas de experiências na América Latina**. Curitiba: CRV, 2024.

SANTOS, F. A.; ZANARDINI, I. M. S.; AMAYA, T. S. **Políticas de avaliação externa na América Latina**: as recomendações dos organismos internacionais. In: REUNIÃO NACIONAL DA ANPED, 41., 2023, Manaus. Anais [...]. Rio de Janeiro: ANPEd, 2023.

SANTOS, L. L. de C. P. O Saeb e o Ideb: o que medem e o que não medem?. In: BAUER, A.; VIANNA, H. M. (Org.). **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil**. Florianópolis: Insular, 2013. v. 2, p. 119-138.

SILVA, M. D. A.; et al. O papel do diretor escolar e a avaliação institucional na educação básica. **Brazilian Journal of Development**, v. 10, n. 9, p. e73189-e73189, 2024. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/73189/51213>. Acesso em: 20 mar. 2025.

SÍVERES, L.; SANTOS, J. R. S. Avaliação institucional na educação básica: os desafios da implementação. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 29, n. 70, p. 222-253, 2018. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/eae/article/view/5075>. Acesso em: 26 fev. 2025.

SOUSA, S. Z. Avaliação institucional: elementos para discussão. In: LUCE, Maria Beatriz; MEDEIROS, Isabel Leticia P. (Org.). **Gestão escolar democrática: concepções e vivências**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2006. p. 125-140.

SOUSA, S. Z. Avaliação em larga escala e gestão educacional. In: BAUER, A.; VIANNA, H. M. (Org.). **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil**. Florianópolis: Insular, 2013. v. 1, p. 41-58.

SOUSA, S. Z. Avaliação em larga escala e democratização da escola: desafios à gestão. **Em Aberto**, Brasília, v. 29, n. 96, p. 39-54, maio/ago. 2016.

SOUSA, S. Z. Concepções de qualidade da educação básica forjadas por meio de avaliações em larga escala. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 19, n. 2, p. 407-420, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/aval/a/vBHXjvFnW6gk6DWpJZzTzNJ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 26 fev. 2025.

TENÓRIO, R. M.; ANDRADE, M. A. B. A avaliação da educação superior no Brasil: desafios e perspectivas. In: LORDÊLO, J. A. C.; DAZZANI, M. V. (Org.). **Avaliação educacional: desatando e reatando nós**. Salvador: EDUFBA, 2009. p. 31-55.

TENÓRIO, R. M.; ARGOLLO, R. S. N. SINAES na perspectiva de membros da CPA: implantação, condução e avaliação. In: LORDÊLO, J. A. C.; DAZZANI, M. V. (Org.). **Avaliação educacional: desatando e reatando nós**. Salvador: EDUFBA, 2009. p. 103-122.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

APÊNDICE A – Projeto Básico do Índice Integrador da Qualidade Educacional de Mato Grosso do Sul (Iquems)

Índice Integrador da Qualidade Educacional de Mato Grosso do Sul (Iquems)

Proposta de institucionalização de um índice público de qualidade educacional, integrando Saiems, AII, Saems e Saeb/Ideb, e orientado à gestão democrática, à valorização docente, à distribuição justa de recursos e à melhoria da aprendizagem com uso formativo.

Resumo executivo

O Iquems propõe um índice multidimensional de qualidade educacional, construído para integrar, de forma coordenada e metodologicamente explícita, três conjuntos de evidências: resultados de aprendizagem e fluxo escolar oriundos de avaliações em larga escala; avaliação institucional externa (Saiems); e avaliação institucional interna (AII). O núcleo do projeto não é apenas medir, mas sustentar decisões públicas com diagnóstico mais amplo do que desempenho e rendimento, induzindo equidade, apoio técnico e alocação redistributiva de recursos, com transparência responsável e vedação de usos punitivos. Essa opção se alinha a boas práticas de construção de indicadores compostos, que exigem regras claras de seleção de variáveis, normalização, ponderação, agregação, documentação e revisão periódica (OCDE, 2008). O desenho de governança recomendado prevê instâncias formais de decisão e controle, com papéis e responsabilidades definidos, e trilhas de auditoria para assegurar que a produção do índice seja verificável e revisável (Brasil, 2020). Em termos operacionais, a proposta utiliza o ambiente governamental já existente como base de processamento e integrações, com interoperabilidade por serviços e rotinas em ambiente controlado, seguindo padrões oficiais de interoperabilidade (Brasil, 2018a).

1. Apresentação

O Iquems é uma proposta de política pública para medir e promover a qualidade da educação básica no estado, em perspectiva ampla (multidimensional), formativa e democrática. O índice é gerado a partir do Saiems, com integração das avaliações em larga escala (Sistema de Avaliação da Educação de MS – Saems; e Sistema de Avaliação

da Educação Básica - Saeb) e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) na avaliação institucional. A qualidade adotada é operacionalizável (objetiva e mensurável), sem reduzir-se a desempenho em provas e fluxo escolar.

Inicialmente, a proposta unifica instrumentos já existentes (Saiems e AII) no Sistema de Avaliação Institucional da Educação de Mato Grosso do Sul (Saiems)¹⁴, e adiciona mecanismos de participação da comunidade, análise descritiva da infraestrutura, formação e carreira docente, condições de oferta, análise qualitativa e avaliação ascendente (escolas avaliando os serviços da Secretaria de Estado de Educação de MS - SED/MS). O Iquems gera dois produtos:

- (a) Iquems-Escola (nível de cada unidade escolar);
- (b) Iquems-Rede (nível de Rede de Ensino).

Desta forma, incorporam-se os três fluxos avaliativos (Sousa, 2014): o descendente (avaliação técnica das escolas – incluindo os índices de avaliação em larga escala – e outros instrumentos orientados pela SED/MS), horizontal (autoavaliação da escola e da SED/MS, com percepção e evidências geradas pelas escolas e coordenadorias), e ascendente (avaliação da escola sobre as políticas e serviços prestados pela SED/MS).

1.1 Origem e achado empírico estruturante

Este projeto básico deriva da pesquisa “Avaliação Institucional e em Larga Escala: um estudo dialético do Sistema de Avaliação da Educação Básica de Mato Grosso do Sul”, que analisou a articulação entre avaliação institucional e avaliação em larga escala e suas incidências na produção de indicadores de qualidade, tomando como objeto o sistema de avaliação de MS, composto por avaliação em larga escala, avaliação institucional externa e avaliação institucional interna.

Os achados empíricos estruturantes foram a coexistência, em um mesmo conjunto de escolas, de: classificação adequada na avaliação institucional e baixo desempenho nos indicadores de aprendizagem das avaliações em larga escala; responsabilização assimétrica e descendente; monopólio das avaliações em larga escala na governança do sistema de ensino; falta de nexo entre avaliações de rendimento em larga escala e

¹⁴ Atualmente a sigla representa o Sistema de Avaliação Institucional Externa de MS. A proposta visa unificar o sistema com a avaliação institucional interna, transformando-se em Sistema de Avaliação Institucional da Educação de MS (com a mesma sigla).

avaliação institucional; avaliação insuficiente de dimensões essenciais da qualidade educacional; evidenciando racionalidades avaliativas fragmentadas e tensões entre o discurso formativo e o uso gerencialista de responsabilização.

Diante disso, o Iquems é proposto como reorganização do sistema: posiciona a avaliação institucional como eixo estruturante do conceito de qualidade e integra, de modo controlado e auditável, evidências de aprendizagem/fluxo a condições de oferta e processos democráticos.

2. Justificativa

O debate sobre qualidade educacional no Brasil e no MS historicamente concentrou-se no Ideb e no Saeb/Saems. Embora relevantes, tais indicadores não abrangem dimensões essenciais da educação: condições de oferta, valorização docente e gestão democrática (Bronzoni; Alves, 2025). Sob a égide da Lei Complementar nº 220/2025, que institui o Sistema Nacional de Educação (SNE), essa visão torna-se juridicamente insuficiente, dada a institucionalização da dupla face da avaliação, que exige o monitoramento indissociável entre rendimento e condições de oferta (Brasil, 2025).

A ausência de um índice multidimensional limita a capacidade do estado de direcionar recursos com justiça e de fortalecer a gestão democrática (Bronzoni; Alves, 2026). O Iquems propõe sanar essa lacuna ao reordenar a governança da qualidade para cumprir o imperativo legal de monitoramento de condições de oferta previsto no SNE, buscando superar a tensão entre o controle gerencial e a gestão democrática evidenciada na pesquisa de base.

O Iquems integra evidências quantitativas e qualitativas, estimulando uso formativo, transparência responsável e políticas redistributivas e de valorização docente. Sua estrutura evita o uso punitivo de *rankings*, privilegiando melhorias concretas de formação e valorização profissional, gestão participativa e infraestrutura física e tecnológica, com qualidade multidimensional para demandar investimentos estratégicos do poder público e desenvolvimento do PPP com autonomia da escola.

A pesquisa da dissertação-base evidenciou que, embora a avaliação institucional seja apresentada como dialógica e formativa, a forma padronizada de mensuração e publicização tende a deslocar o foco para resultados organizacionais e metas de curto prazo, produzindo tensão entre autonomia/gestão democrática e controle gerencial.

Assim, a justificativa do Iquems não é simplesmente criar mais um indicador, mas reordenar a governança da qualidade: integrar dimensões hoje invisibilizadas e estabelecer regras de uso que vedem ranqueamentos punitivos e orientem apoio técnico e políticas redistributivas.

Do ponto de vista metodológico, a opção por um índice composto exige que variáveis e pesos sejam discutidos, testados e revisados com transparência, pois a ponderação não é um detalhe técnico neutro: é uma decisão de política pública que precisa de governança, documentação e justificativa (Brasil, 2018a; 2020).

3. Objetivos

3.1 Geral

Institucionalizar um índice multidimensional de qualidade da educação básica de Mato Grosso do Sul, integrado aos sistemas existentes, orientado à equidade, ao uso formativo e à alocação eficiente de recursos.

3.2 Específicos

1. Unificar a avaliação institucional (Saiems e AII) em um processo único, com instrumentos e calendário integrados;
2. Incorporar avaliação ascendente (escolas avaliando serviços, programas e suporte da SED/MS) e autoavaliação da SED/MS ao ciclo de gestão;
3. Ampliar o conceito de qualidade para além de Saeb/Fluxo e Saems, incluindo gestão/participação, formação, valorização e carreira docente e infraestrutura física e tecnológica, de forma aprofundada;
4. Implantar questões abertas para captar percepções da comunidade e transformá-las em prioridades do Projeto Político-Pedagógico (PPP) (uso formativo);
5. Integrar o Iquems a um ecossistema de inovação e ao sistema de gerenciamento de dados escolares (e-SGDE) da SED/MS, assegurando governança de dados e conformidade à Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) (Brasil, 2018b);
6. Adotar regime de monitoramento e avaliação contínuos, com auditorias amostrais e revisão anual de métricas e pesos;
7. Disponibilizar relatórios úteis à gestão escolar e painéis executivos para tomada de decisão da gestão escolar e SED/MS.

4. Escopo e Abrangência

A abrangência inicial do Iquems é a Rede Estadual de Ensino de MS (REE/MS), com possibilidade de expansão por cooperação a redes municipais, mediante adesão formal, alinhamento técnico e garantias de comparabilidade e qualidade de dados.

As unidades de análise são a Escola e a Rede. A periodicidade recomendada é bianual, com possibilidade de componentes anuais (por exemplo, um ano para ações de formação e um ano para a coleta e análise de dados), desde que haja janela de validade definida, isto é, um intervalo máximo em que uma medida pode ser considerada atual para compor o índice, com regras públicas para lidar com defasagens.

5. Marco Conceitual

Os seguintes conceitos são centrais neste projeto:

1. **Qualidade Educacional:** conceito multidimensional que articula resultados de aprendizagem e fluxo com condições de oferta, infraestrutura física e tecnológica, gestão democrática e valorização e formação docente.
2. **Avaliação Institucional:** processo contínuo, participativo e formativo, com instrumentos padronizados (quantitativos) e espaços de expressão (qualitativos), orientando planejamento e apoio técnico (incluindo alocação de recursos e políticas de carreira).
3. **Avaliação Ascendente:** mecanismo pelo qual escolas avaliam o suporte da SED/MS (infraestrutura, programas, formação, atendimento), informando a governança e a priorização de políticas.
4. **Uso Formativo e Equidade:** o índice orienta ações redistributivas e apoios diferenciados, vedando o uso punitivo e ranqueamentos.

O Iquems parte de uma mediação: reconhece que o modo hegemônico de gestão pública opera por indicadores e pactuação de metas; por isso, a disputa democrática não se faz pela recusa abstrata das métricas, mas pelo redesenho do que elas significam e de como operam na alocação de recursos, nas devolutivas e no controle social.

A função do índice, aqui, é diagnóstica e formativa: sintetizar resultados com regras explícitas e auditáveis, sem reduzir qualidade a provas/fluxo e sem legitimar ranqueamentos simplistas.

No plano técnico, o projeto utiliza conceitos de indicadores compostos e de governança de dados. Dimensões são grandes eixos analíticos (por exemplo, infraestrutura, docência, gestão e participação) e indicadores são medidas específicas que operacionalizam cada dimensão. Escalas e taxonomias referem-se a classificações padronizadas (por exemplo, faixas de desempenho ou níveis de adequação) que permitem comunicação pública e comparabilidade; séries históricas referem-se ao acompanhamento do índice e de seus componentes ao longo do tempo para avaliar trajetória, consistência e efeitos de políticas (OCDE, 2008).

6. Dimensões e Indicadores

O Iquems preserva as escalas e taxonomias do Saiems vigente, mantendo comparabilidade e séries históricas, e propõe uma ampliação por dimensões. A definição final de variáveis, pesos e regras deve ocorrer por norma técnica e validação em piloto, seguindo boas práticas de construção de indicadores compostos e validação de instrumentos (OCDE, 2008).

D1. Aprendizagens & Fluxo

- Desempenho em avaliações padronizadas (Saems e Saeb, quando aplicável), com padronização por etapa/modalidade e regras de defasagem.
- Indicadores de fluxo (aprovação, reprovação, abandono), tratados de modo contextualizado.

D2. Gestão & Participação

- Funcionamento e efetividade de Grêmio Estudantil, APM, Colegiado Escolar e Conselho de Classe.
- Planejamento e execução do PPP e mecanismos de participação.

D3. Docência, Formação & Carreira

- Formação inicial e continuada, pós-graduação, participação em projetos pedagógicos.
- Remuneração, dedicação e carreira, com dados administrativos consolidados.

D4. Infraestrutura Física & Tecnológica

- Ambientes pedagógicos e administrativos (salas, laboratórios, biblioteca, acessibilidade).
- Equipamentos e conectividade, manutenção e adequação ao perfil da escola.
- Descrição completa e técnica de toda infraestrutura da escola, incluindo conforto ambiental (térmico, acústico, ergonômico, estético).

D5. Clima, Engajamento & Percepção

- Pesquisas com estudantes, famílias e profissionais (escalas psicométricas validadas).
- Questões abertas (com limite de caracteres) para captar prioridades locais e percepções de qualidade (usadas formativamente, geram indicadores de priorização e responsividade).

Além dessas dimensões no nível escolar, o Iquems incorpora, no nível de rede, um componente específico de avaliação ascendente, denominado Índice de Suporte da Secretaria (IS-SED/MS), voltado a medir, por evidências e percepção estruturada, a efetividade do suporte oferecido às escolas (formação, manutenção, materiais, atendimento e programas). Esse componente é central para instituir responsabilização simétrica: não apenas a escola é medida; a mantenedora também passa a ser avaliada por aqueles que recebem a política.

Para assegurar a qualidade do dado desde a coleta até a divulgação, o Iquems deve adotar um marco de qualidade de dados que contemple integridade, consistência, tempestividade e transparência metodológica, em linha com as melhores práticas de estatísticas oficiais (Brasil, 2021b).

7. Estrutura do Índice

7.1 Índice da escola

O Iquems-Escola é composto por dimensões e indicadores agregados por regras explícitas. A regra geral proposta é que cada escore de dimensão resulte de uma média ponderada de indicadores normalizados e normatizados¹⁵.

¹⁵ Normalização é o procedimento de transformar medidas em escalas comparáveis (por exemplo, 0 a 100) antes da agregação; normatização, quando adotada, é o procedimento de estabelecer referência normativa (por exemplo, distribuição por grupos homogêneos) para interpretação (União Europeia, s./d.).

O projeto prevê que a agregação ocorra, quando pertinente, dentro de grupos homogêneos, o que significa comparar e ponderar escolas com perfis semelhantes, reduzindo distorções e induzindo justiça analítica. Recomenda-se que diferentes abordagens possíveis sejam previamente definidas e justificadas em norma técnica, com memória metodológica e análise de sensibilidade (OCDE, 2008).

7.2 Índice da rede

O Iquems-Rede é a média ponderada do Iquems-Escola somada ao IS-SED. A média ponderada das escolas deve usar pesos de agregação definidos (recomendação: proporcional às matrículas). O IS-SED é um índice composto, a partir de evidências de suporte (formação, manutenção, materiais, atendimento e programas), normalizado e normatizado (União Europeia, s./d.).

8. Metodologia e Instrumentos

A metodologia combina instrumentos padronizados, questões abertas e integração com bases administrativas. Os questionários estruturados devem ser desenhados por segmento (estudantes, famílias e profissionais), com itens comparáveis e linguagem acessível, e complementados por coleta administrativa, reduzindo sobrecarga e aumentando confiabilidade.

As questões abertas devem existir como espaço de expressão e identificação de prioridades locais, mas precisam de método: sua análise deve ser categorial, com apoio automatizado para organizar o *corpus* e curadoria humana para validar categorias e reduzir vieses. Essa combinação preserva a dimensão qualitativa sem perder governabilidade.

Para escalas de percepção, recomenda-se o uso de escalas do tipo *Likert*¹⁶ como instrumento psicométrico de resposta estruturada, isto é, um conjunto de itens em que o respondente indica graus de concordância, satisfação ou frequência em relação a afirmações.

¹⁶ Embora a escala *Likert* tenha origem em uma tradição psicométrica de orientação positivista, no Iquems ela é empregada de modo instrumental e subordinado a uma epistemologia crítica: seus resultados são lidos como mediações situadas e necessariamente articulados a evidências qualitativas e às determinações histórico-sociais do trabalho escolar, evitando reificação e uso punitivo/ranqueador.

O uso de *Likert*, para ser tecnicamente defensável, requer construção de itens coerentes, testes piloto, revisão de linguagem e verificação de consistência interna e estrutura do instrumento (Likert, 1932).

A validação dos instrumentos deve seguir os parâmetros contemporâneos de validade, fidedignidade e equidade, em conformidade com os padrões técnicos internacionais para testes educacionais e psicológicos (AERA; APA; NCME, 2014).

A validação inclui análise psicométrica de consistência interna e revisão de acessibilidade, com ajustes após piloto. Auditorias amostrais e verificação *in loco* são previstas como mecanismos de integridade: significam selecionar uma amostra estratificada de escolas e registros para verificação de evidências e qualidade de preenchimento, reduzindo manipulação e erro sistemático (OCDE, 2008).

As auditorias amostrais devem ser planejadas e executadas segundo diretrizes reconhecidas de auditoria de sistemas de gestão, garantindo imparcialidade, competência dos auditores e tratamento de evidências (ABNT, 2018).

O projeto prevê interoperabilidade com bases administrativas por serviços e rotinas, em ambiente controlado, seguindo padrões oficiais de interoperabilidade (Brasil, 2018a).

9. Governança do Projeto

A execução técnico-operacional é recomendada à Coordenadoria Geral de Planejamento e Avaliação (CGPLAV/SED/MS), com co-responsabilidade das demais coordenadorias, participação das escolas e controle social.

Para garantir governança, transparência e verificabilidade (Brasil, 2020), propõe-se a instituição de três instâncias: um Comitê Gestor do Iquems, responsável por diretrizes, aprovação de instrumentos e deliberação sobre pesos e regras de publicização; um Comitê Técnico, responsável por validação metodológica, qualidade psicométrica e consistência de indicadores e painéis; e um Comitê de Ética e Proteção de Dados, responsável por salvaguardas, conformidade LGPD e avaliação de riscos.

Para tanto, são necessárias regras explícitas e auditáveis, ou seja, as decisões que afetam cálculo e interpretação (definições, pesos, tratamento de defasagens, critérios de amostragem, regras de não resposta e de antifraude) devem ser registradas, publicadas e passíveis de verificação. Essa exigência é coerente com referenciais de governança

pública e com a necessidade de transparência e prestação de contas em políticas baseadas em indicadores (Brasil, 2020).

9.1 Fluxos de responsabilização e simetria Estado–Escola

O Iquems institui responsabilização simétrica. A escola responde por planejamento e execução no âmbito de sua autonomia, com foco em ações pedagógicas e organizacionais registradas no PPP.

A mantenedora responde por condições de oferta e suporte sistêmico, mensurados pelo componente IS-SED/MS e por autoavaliação institucional da Secretaria. A simetria se concretiza quando a devolutiva ao território inclui, além das fragilidades da escola, compromissos e prazos do órgão central, permitindo que a política produza melhoria real e não apenas cobrança.

Esse desenho busca tornar a participação escolar efetiva, isto é, com incidência na governança e na alocação de recursos.

10. Proteção de Dados e LGPD

O Iquems deve observar bases legais, finalidades claras e minimização de dados, com pseudonimização quando cabível, reduzindo riscos ao titular desde a coleta (Brasil, 2018b). A proposta prevê Relatórios de Impacto à Proteção de Dados Pessoais (RIPD) por ciclo, descrevendo tratamento, riscos e medidas de mitigação, com papéis e responsabilidades claramente definidos (controlador, operador e encarregado) (Brasil, 2021a; 2023).

Além dos controles gerais de segurança da informação, recomenda-se a adoção dos requisitos específicos para proteção da privacidade, estabelecendo um sistema de gestão integrado de segurança e privacidade da informação (ABNT, 2021).

A transparência deve ocorrer por avisos de privacidade, termos de uso e consentimento quando aplicável, sempre com linguagem acessível. A retenção e descarte devem seguir políticas por classes de dados e prazos legais, observando legislação arquivística nacional e a Tabela de Temporalidade do Poder Executivo estadual, quando aplicável, para garantir destinação adequada e segurança jurídica (Mato Grosso do Sul, 2024).

11. Produtos e Entregas

O projeto deve produzir, como entregas mínimas:

- (a) Matriz de indicadores com definições operacionais, fontes, pesos e regras de cálculo;
- (b) Instrumentos de coleta (questionários estruturados e blocos abertos por segmento);
- (c) Relatórios para escolas com diagnóstico por dimensões, faixas e prioridades de ação para o PPP;
- (d) Painéis executivos para tomada de decisão pela SED/MS e por gestores escolares (*dashboards*), com visualização interpretável e trilhas de auditoria;
- (e) Manual de uso formativo para orientar leitura, planejamento e acompanhamento;
- (f) Relatório bianual do Iquems com memória metodológica, mudanças de versão e limitações;
- (g) e Documentação de governança e conformidade (incluindo RIPD, regras de acesso, políticas de retenção e descarte).

Painéis executivos (*dashboards*) são instrumentos de visualização e monitoramento que sintetizam, em telas de leitura rápida, os principais indicadores e alertas, mantendo rastreabilidade para detalhamento. São recursos de gestão que, quando bem desenhados, reduzem ruído informacional e induzem decisões por evidências, desde que acompanhados de contextualização e limites de interpretação (Few, 2006).

12. Plano de Implementação

A implementação é organizada em fases. Na fase 1, de desenho e normatização, consolida-se o modelo, estabelecem-se minutas normativas, constituem-se comitês e definem-se instrumentos, regras e calendário. Na fase 2, de piloto controlado, realiza-se amostra estratificada, coleta, cálculo e validação, com ajustes decorrentes de evidências empíricas, inclusive revisão de linguagem e acessibilidade e avaliação de consistência psicométrica.

Na fase 3, de expansão, procede-se à cobertura total das escolas, com capacitação em ondas, apoiada em diretrizes de desenvolvimento profissional de educadores e de implementação de sistemas de avaliação (Unesco, 2020); e adequações sistêmicas para

garantir interoperabilidade e desempenho. Na fase 4, de consolidação, institucionaliza-se revisão anual de métricas e pesos, auditorias amostrais, publicização responsável e rotina de devolutivas formativas integradas ao planejamento escolar.

13. Devolutivas e ciclo de uso formativo

O ciclo formativo do Iquems deve incluir: devolutiva interpretativa à escola, com explicitação do significado das dimensões e dos indicadores; pactuação de prioridades no PPP e em planos de ação; monitoramento do cumprimento das ações pactuadas, tanto pela escola quanto pela mantenedora; e retorno público por faixas, com contextualização e limitações.

A publicização por faixas (OCDE, 2008) cumpre função de transparência e controle social, sem produzir a lógica de *ranking* que incentiva estratégias defensivas e competição improdutiva.

A publicização deve observar os princípios de *accountability* inteligente, que articulam transparência, contextualização e proteção contra usos indevidos, conforme preconizado por organismos internacionais de monitoramento educacional (OCDE, 2023).

Essa estrutura assume que as fragilidades e demandas apontadas pela avaliação institucional (condições de oferta, infraestrutura, processos democráticos) devem orientar recursos e apoio técnico com peso político comparável ao desempenho em avaliações em larga escala.

14. Uso dos Resultados e Política de Incentivos

Os resultados devem orientar apoio técnico diferenciado conforme faixas do Iquems-Escola, sem punição e com priorização de assistência, infraestrutura e formação.

O índice pode compor critérios redistributivos de alocação de recursos e seleção de programas, desde que as regras sejam explícitas, auditáveis e acompanhadas de justificativa técnica.

O controle social deve ser garantido por transparência responsável (OCDE, 2023), observando o direito de acesso à informação e a proteção de dados pessoais quando houver risco de identificação indevida (Brasil, 2011; 2018b).

15. Riscos e Mitigações

Entre os riscos, destaca-se o uso punitivo e ranqueador do índice. Para mitigá-lo, recomenda-se vedação normativa explícita e publicização por faixas com contextualização.

Outro risco é a sobrecarga burocrática, e a mitigação requer instrumentos enxutos, integração a bases administrativas e interoperabilidade.

Há risco de vieses de resposta e não resposta, mitigável por desenho amostral, pesos de não resposta e auditorias.

Há, ainda, risco de manipulação de dados, mitigável por regras antifraude, trilhas de auditoria, controle de acesso e responsabilização. Quanto ao risco de violação de privacidade, é mitigável por minimização, pseudonimização, segurança por *design* e RIPD por ciclo (Brasil, 2021a; 2023).

16. Recursos e Financiamento

As categorias de recursos incluem: equipe técnica (CGPLAV); desenvolvimento de sistemas e painéis; capacitação (formação em ondas); logística de campo/auditorias; comunicação e publicação; governança e conformidade com a LGPD.

As fontes possíveis incluem: orçamento da SED/MS; parcerias institucionais; convênios com redes/municípios aderentes, observadas regras de governança e responsabilidades.

17. Monitoramento e Avaliação do Projeto

O monitoramento deve acompanhar taxa de adesão das escolas, completude de dados, tempo de processamento, qualidade psicométrica dos instrumentos, número e qualidade de planos de ação derivados do Iquems, implementação de prioridades do PPP e satisfação dos usuários.

Recomenda-se relatório público por ciclo contendo metodologia, mudanças, limitações e lições aprendidas, sustentando melhoria contínua e comparabilidade longitudinal (OCDE, 2008).

18. Caminho Normativo Sugerido

Recomenda-se a edição de Resolução da SED/MS que institua o Iquems e unifique avaliação institucional externa e AII em um ciclo integrado, estabelecendo calendário, instrumentos, governança, regras de publicização por faixas, auditorias e devolutivas formativas.

Recomenda-se, ainda, a edição de Deliberação do CEE/MS para reconhecer e regular o processo integrado e seus efeitos na gestão escolar, além de portarias para constituição formal dos comitês e designação do encarregado de dados no âmbito do projeto.

Poderão ser alteradas normas atuais e vigentes, que tratam da avaliação institucional, calendário, regimento escolar, entre outras.

A proposta dialoga com princípios de governança pública e transparência, que reforçam a necessidade de estruturas formais de decisão, prestação de contas e participação social (Brasil, 2020). O Iquems alinha a política estadual às diretrizes do SNE, como instrumento de monitoramento das condições de oferta (Brasil, 2025).

A consolidação desta proposta admite a perspectiva de que, em um horizonte de maturação da política, o Iquems possa unificar a aferição da qualidade sob um novo paradigma, articulando o financiamento da educação a condições materiais das escolas e ampliando a gestão democrática.

19. Base normativa e acervo orientador do Iquems

A base normativa e o acervo orientador devem ser compostos por normativos estaduais e nacionais vigentes sobre avaliação, bem como por documentos metodológicos dos sistemas integrados (Saiems, Saems e Saeb/Ideb) (Brasil, 2016; 2019; 2025; CAED, 2021; Mato Grosso do Sul, 2022; s.d.), e pela dissertação que originou este produto.

Incluem-se, ainda, normativos que tratam da administração pública, da transparência, da governança, do acesso à informação e da proteção de dados (Brasil, 2011; 2018a; 2018b; 2020; 2021a; 2021b; 2023; Mato Grosso do Sul, 2024).

20. Disposições finais

Este projeto básico define diretrizes, produtos e governança. Fórmulas, pesos e parametrizações finais devem ser validados no piloto e formalizados por norma técnica

aprovada nas instâncias de governança. A regra central de uso do Iquems é a indução formativa e redistributiva: medir para apoiar, corrigir desigualdades, induzir a gestão democrática da educação e orientar outras políticas públicas.

Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **ABNT NBR ISO 19011:2018 – Diretrizes para auditoria de sistemas de gestão**. Rio de Janeiro: ABNT, 2018. Disponível em: <https://www.abntcatalogo.com.br/>. Acesso em: 15 mai. 2026.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **ABNT NBR ISO/IEC 27701:2021 – Técnicas de segurança – Extensão da ABNT NBR ISO/IEC 27001 e ABNT NBR ISO/IEC 27002 para gestão da privacidade da informação**. Rio de Janeiro: ABNT, 2021. Disponível em: <https://www.abntcatalogo.com.br/>. Acesso em: 15 mai. 2026.

AMERICAN EDUCATIONAL RESEARCH ASSOCIATION (AERA); AMERICAN PSYCHOLOGICAL ASSOCIATION (APA); NATIONAL COUNCIL ON MEASUREMENT IN EDUCATION (NCME). **Standards for Educational and Psychological Testing**. Washington, DC: AERA, 2014. Disponível em: <https://www.aera.net/Standards14>. Acesso em: 15 mai. 2026.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 20 fev. 2026.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb)**: proposta para atender ao disposto no PNE. Brasília, DF: INEP, 2016. Disponível em: <https://seriepne.inep.gov.br/ojs3/index.php/seriepne/article/view/5555>. Acesso em: 20 fev. 2026.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **ePING – Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico**. 2018a. Disponível em: <https://eping.governoeletronico.gov.br/>. Acesso em: 20 fev. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). 2018b. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm. Acesso em: 20 fev. 2026.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Sistema de Avaliação da Educação Básica - Documentos de referência**. Versão preliminar. Brasília, DF: INEP, 2019. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/avaliacoes_e_exames_da_educacao_basica/saeb_documentos_referencia-versao_preliminar.pdf. Acesso em: 20 fev. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília: TCU, 2020. 242 p. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/FB/B6/FB/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_organizacional_3_edicao.pdf. Acesso em: 20 fev. 2026.

BRASIL. Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD). **Guia orientativo para definições dos agentes de tratamento de dados pessoais e do encarregado**. 2021a. Disponível em: https://www.gov.br/anpd/pt-br/centrais-de-conteudo/materiais-educativos-e-publicacoes/2021.05.27GuiaAgentesdeTratamento_Final.pdf. Acesso em: 20 fev. 2026.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Governo Digital. **Guia de Qualidade de Dados da Administração Pública Federal**. Brasília, 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/transformacao-digital/guia-de-qualidade-de-dados>. Acesso em: 15 mai. 2026.

BRASIL. Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD). **Relatório de Impacto à Proteção de Dados Pessoais (RIPD)**. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/anpd/pt-br/canais_atendimento/agente-de-tratamento/relatorio-de-impacto-a-protecao-de-dados-pessoais-ripd. Acesso em: 20 fev. 2026.

BRASIL. **LEI COMPLEMENTAR Nº 220, DE 31 DE OUTUBRO DE 2025**. Institui o Sistema Nacional de Educação (SNE) e fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para elaboração e implementação de políticas, de programas e de ações educacionais, em regime de colaboração. Brasília, DF: 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp220.htm. Acesso em 22 mar. 2026.

BRONZONI, E. K.; ALVES, A. G. R. Gerencialismo e gestão democrática na política avaliativa do estado de Mato Grosso do Sul. **Revista Amazônida**, v. 11, n. 1, 2026. Disponível em: <https://www.periodicos.ufam.edu.br/index.php/amazonida/article/view/18651/12354>. Acesso em: 20 fev. 2026.

BRONZONI, E. K.; ALVES, A. G. R. A dialética da construção do sistema de avaliação da educação básica no Brasil. **Diálogos e Diversidade**, v. 5, 2025. Disponível em: <https://revistas.uneb.br/rdd/article/view/26347>. Acesso em: 20 fev. 2026.

CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO (CAED). **SAEMS – MS**. Sistema de Avaliação da Educação da Rede Pública de Mato Grosso do Sul. Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), 2021. Disponível em: <https://institucional.caeddigital.net/projetos/saems-ms.html> Acesso em: 20 fev. 2025.

FEW, S. **Information dashboard design: the effective visual communication of data**. Sebastopol: O'Reilly Media, 2006. Disponível em: <https://archive.org/details/informationdashb0000few>. Acesso em 20 fev. 2026.

LIKERT, R. A technique for the measurement of attitudes. **Archives of Psychology**, n. 140, p. 1-55, 1932. Disponível em: https://legacy.voteview.com/pdf/Likert_1932.pdf. Acesso em: 20 fev. 2026.

MATO GROSSO DO SUL. **AIEMS Avaliação Institucional Externa de Mato Grosso do Sul**. Nota Técnica. Campo Grande: Secretaria de Estado de Educação, 2022. Disponível em: https://www.sed.ms.gov.br/wp-content/uploads/2023/05/NOTA-TECNICA_AIEMS_2022.pdf. Acesso em: 20 fev. 2026.

MATO GROSSO DO SUL. **Decreto nº 16.338, de 25 de janeiro de 2024**. Institui Tabela de Temporalidade de Documentos do Poder Executivo. 2024. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=453587>. Acesso em: 20 fev. 2026.

MATO GROSSO DO SUL. **Avaliação Institucional da Educação de Mato Grosso do Sul – AIEMS**. Secretaria de Estado de Educação, [s.d.]. Disponível em: <https://www.sed.ms.gov.br/avaliacao-institucional/> Acesso em: 20 fev. 2026.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide**. Paris: OECD Publishing, 2008. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2008/08/handbook-on-constructing-composite-indicators-methodology-and-user-guide_g1gh9301/9789264043466-en.pdf. Acesso em: 20 fev. 2026.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Education at a Glance 2023: OECD Indicators**. Paris: OECD Publishing, 2023. Chapter “Indicator Concepts and Methodology”, especialmente a seção sobre interpretação contextualizada de indicadores. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2023>. Acesso em: 15 mai. 2026.

SOUSA, S. Z. Concepções de qualidade da educação básica forjadas por meio de avaliações em larga escala. **Avaliação**: Revista da Avaliação da Educação Superior, v. 19, n. 2, p. 407-420, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/aval/a/vBHXjvFnW6gk6DWpJZzTzNJ/>. Acesso em: 20 fev. 2026.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). **Guidelines for the Design and Effective Use of Teacher Professional Development Programmes**. Paris: UNESCO, 2020. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374310>. Acesso em: 15 mai. 2026.

UNIÃO EUROPEIA. European Commission. **Composite Indicators and Scoreboards**. Step 5: Normalisation. [S. l.], s. d. Disponível em: https://knowledge4policy.ec.europa.eu/composite-indicators/toolkit_en/navigation-page/10-step-guide_en/step-5-normalisation_en. Acesso em: 20 fev. 2026.

APÊNDICE B - Nota sobre o Novo Plano Nacional de Educação (Lei nº 15.388/2026) e suas convergências com a argumentação da dissertação.

Esta dissertação foi concluída em março de 2026, tendo como marco normativo final do recorte temporal a promulgação da Lei Complementar (LC) nº 220, de 31 de outubro de 2025, que institui o Sistema Nacional de Educação (SNE). Em 14 de abril de 2026, foi sancionada a Lei nº 15.388/2026, que aprova o Novo Plano Nacional de Educação (PNE) com vigência para o decênio 2026 - 2036. Embora a análise desse novo marco normativo não integre o *corpus* documental submetido ao tratamento analítico da pesquisa, cumpre registrar que vários de seus dispositivos convergem com a argumentação desenvolvida ao longo do trabalho, ao mesmo tempo que contrastam significativamente com o Projeto de Lei (PL) nº 2.614/2024, examinado no Capítulo 2.

1. Abertura para revisão da centralidade do Ideb

O PNE 2014 - 2024, em sua Meta 7, explicitava o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) como principal indicador de qualidade da educação básica, vinculando-o às médias nacionais a serem atingidas (Brasil, 2014). A Lei nº 15.388/2026 não menciona o Ideb (Brasil, 2026). O Art. 17 do novo PNE determina que o financiamento da educação observe “os padrões nacionais de qualidade pactuados no âmbito da federação”, remetendo ao SNE (Brasil, 2025). A qualidade pode ser tratada como conceito transversal, distribuído por múltiplos objetivos. Trata-se de movimento oposto ao do PL nº 2.614/2024, que mantinha o Saeb e o Ideb como sinônimo de qualidade (Brasil, 2024a).

2. Criação do Programa Nacional de Infraestrutura Escolar (Arts. 21-27)

Uma inovação do novo PNE é a criação do Programa Nacional de Infraestrutura Escolar, com metas e prazos para garantir condições mínimas de funcionamento e salubridade em todas as escolas públicas de educação básica. O Art. 22 estabelece que, até o final do terceiro ano de vigência do plano, as situações críticas de infraestrutura deverão ser superadas; até o final do decênio, todas as instituições deverão atender padrões nacionais de qualidade de infraestrutura pactuados em regime de colaboração (Brasil, 2026). Esse programa materializa normativamente a tese central da dissertação,

de que as condições de oferta devem integrar o núcleo do conceito de qualidade, superando a assimetria que responsabiliza a escola pelos resultados sem lhe assegurar os meios. O PL nº 2.614/2024 não continha dispositivo equivalente (Brasil, 2024a).

3. Avaliação institucional e autoavaliação como estratégias da Meta 5

O PL nº 2.614/2024 mencionava a avaliação institucional somente na Estratégia 9.1, relativa à educação especial inclusiva (Brasil, 2024a). A Lei nº 15.388/2026 menciona a avaliação institucional e a autoavaliação escolar na Meta 5 (aprendizagem no ensino fundamental e médio), conferindo-lhes caráter sistêmico e abrangente (Brasil, 2026). Esse reposicionamento converge com a proposição central da pesquisa, de que a avaliação institucional deve estruturar o sistema de avaliação, e não funcionar como apêndice legitimador de metas de proficiência, e ecoa o Documento de Referência da Conferência Nacional de Educação (Conae) 2024 (Brasil, 2024b), que reivindicava o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb) como ferramenta de monitoramento permanente do direito à educação.

4. Índice multidimensional de qualidade (Estratégia 5.9)

A Estratégia 5.9 prevê a construção de um “índice para avaliação da qualidade da educação básica que agregue indicadores”, sem restringi-lo ao desempenho em testes padronizados ou mencionar o Ideb. A mesma estratégia vincula esse índice aos “padrões nacionais de qualidade pactuados no âmbito da federação” (Art. 17) (Brasil, 2026), reforçando a articulação com o SNE (Brasil, 2025). A direção é coerente com o Índice Integrador da Qualidade Educacional de Mato Grosso do Sul (Iquems), produto desta pesquisa, que propõe integrar rendimento escolar, avaliação institucional, infraestrutura, formação docente e processos participativos em um índice multidimensional.

5. Padrões nacionais de qualidade pactuados na federação (Art. 17)

O Art. 17 da Lei nº 15.388/2026 determina que o financiamento da educação observe os padrões nacionais de qualidade pactuados no âmbito do SNE (Brasil, 2026), fortalecendo a articulação já identificada na dissertação entre a LC nº 220/2025 (Brasil,

2025) e o novo ciclo de planejamento educacional. O PL nº 2.614/2024 não fazia essa articulação (Brasil, 2024a).

6. A manutenção da disputa

As convergências apontadas não significam que o novo PNE elimine as contradições analisadas na dissertação. A efetivação do Programa Nacional de Infraestrutura Escolar, do índice multidimensional de qualidade e da avaliação institucional como política sistêmica dependerá da correlação de forças em cada esfera federativa, das prioridades orçamentárias e dos atos regulamentadores que darão concretude a esses dispositivos. A Lei nº 15.388/2026, contudo, oferece lastro normativo mais favorável à perspectiva da qualidade multidimensional e da avaliação institucional do que o PL nº 2.614/2024, sugerindo que a inflexão inaugurada pelo SNE (LC nº 220/2025) encontrou, no novo PNE, um desdobramento que tende a fortalecer, no plano legal, a posição do conceito ampliado de qualidade educacional. A contradição permanece como motor da política avaliativa, e é nessa tensão que se situa a contribuição da presente dissertação.

Referências

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 13 mai. 2026.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 2.614, de 2024.** Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2024-2034. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2024a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2443432&filename=PL%202614/2024. Acesso em 13 mai. 2026.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Plano Nacional de Educação 2024-2034:** política de Estado para a garantia da educação como direito humano, com justiça social e desenvolvimento socioambiental sustentável. Documento Referência, Conae 2024. Brasília, DF: MEC, 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conferencias/conae-2024/documento-referencia.pdf>. Acesso em: 13 mai. 2025.

BRASIL. **LEI COMPLEMENTAR Nº 220, DE 31 DE OUTUBRO DE 2025.** Institui o Sistema Nacional de Educação (SNE) e fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para elaboração e implementação de políticas, de programas e de ações educacionais, em regime de colaboração. Brasília,

DF: Presidência da República, 2025b. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp220.htm. Acesso em: 13 mai. 2026.

BRASIL. **Lei nº 15.388, de 14 de abril de 2026**. Aprova o Plano Nacional de Educação., Brasília, DF: Presidência da República, 2026. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/lei/115388.htm. Acesso em: 13 mai. 2026.