Cristiane Machado

**AVALIAR AS ESCOLAS ESTADUAIS PARA QUÊ?
UMA ANÁLISE DO USO DOS RESULTADOS DO SARESP 2000**

Tese apresentada como exigência parcial para a obtenção do título de Doutora em Educação, na área temática Estado, Sociedade e Educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, sob a orientação da Profa. Dra. Sandra Maria Zákia Lian Sousa.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
2.003

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
CAPÍTULO I	
TRANSFORMAÇÕES NO PAPEL DO ESTADO E EDUCAÇÃO PÚBLICA NOS ANOS 1990	
1 - Reforma do Estado e política educacional no Brasil	14
2 – Política educacional e reforma do Estado em São Paulo	30
CAPÍTULO II	
SENTIDOS DA AVALIAÇÃO E POLÍTICA EDUCACIONAL	
1 – Avaliação de sistemas educativos – conceitos e experiências	50
1.1 – Experiências de avaliação educacional no Brasil	64
1.2 – Reforma educacional e avaliação na Inglaterra	70
1.3 – A experiência Norte-Americana e seus propósitos	73
2 – Avaliação e “qualidade” na educação – relações	76

CAPÍTULO III

POLÍTICA EDUCACIONAL E AVALIAÇÃO NO ESTADO DE SÃO PAULO

1- Diretrizes da política educacional a partir de 1995	89
2- O Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo – SARESP – antecedentes, contexto e características	100
2.1 – Contexto de implantação e seus objetivos	101
2.2 – Características do sistema	106
3- Os Relatórios das Diretorias de Ensino do ano de 2000	118
3.1 – O Manual de Orientação	121
3.1.1 - Roteiro para a elaboração do relatório de avaliação da escola	126
3.1.2 - Roteiro para a elaboração do relatório de avaliação da Diretoria de Ensino	129

CAPÍTULO IV

USO DOS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO: INTERPRETANDO OS RELATÓRIOS

1 – O percurso analítico	134
2 – Avanços e dificuldades no trabalho pedagógico das Diretorias de Ensino	140
3 – O uso dos resultados do SARESP – em busca da qualidade do ensino ?	163
4 – Avaliar para quê?	183

CAPÍTULO V

COMPETIÇÃO X REFLEXÃO – A QUE SERVE O SARESP?	192
--	-----

BIBLIOGRAFIA	201
---------------------	-----

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem o objetivo de analisar, no contexto das reformas educacionais contemporâneas, a utilização da avaliação educacional como eixo direcionador de políticas para melhorar a qualidade da educação pública. Aprofundamos nossa investigação no Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo – SARESP do ano de 2000.

O movimento mundial de redefinição das políticas educativas, iniciado nos anos 1980 na Europa e Estados Unidos e disseminado para vários países até os dias de hoje, vem na esteira de um movimento mais amplo de propostas de reformas que colocou em xeque vários paradigmas, principalmente, aqueles que sustentavam a organização e o funcionamento do Estado.

A recessão e a estagnação das taxas de crescimento no mundo todo, a partir década de 70, impulsionaram os questionamentos em relação ao modelo econômico de Estado adotado, o Estado do Bem Estar Social, também conhecido como Estado Intervencionista, e cederam espaço para que iniciativas de reforma do papel e função do Estado fossem colocadas em prática. A crise fiscal, na qual os países europeus e americanos se encontravam mergulhados, foi a justificativa tanto para as críticas deste modelo de Estado que, dentre outras funções, organizava e implementava políticas sociais (Draibe, s/d), como também para o surgimento de propostas de reforma do aparelho estatal com o principal objetivo de criar condições para que esse ficasse mais leve, assumindo menos responsabilidades nas áreas sociais e, ao mesmo, se tornasse mais forte, arrecadando mais (Anderson, 1996).

Neste contexto a avaliação surge como um possível mecanismo de balizar a racionalização orçamentária, indicando para os Estados, na área da educação, a necessidade e o direcionamento dos investimentos públicos. Afonso (1998, p. 89) observa que o desenvolvimento das políticas de avaliação no mundo todo tem uma trajetória semelhante, caracterizada por um padrão de iniciativas estatais que objetiva controlar os processos avaliativos por meio da uniformização de estilos, práticas e objetivos.

O acirramento da competição mundial pela liderança no mercado mundial globalizado suscitou a preocupação em relação à qualidade da educação pública e começaram a surgir questionamentos sobre a necessidade de melhorar o ensino público, visando a preparar adequadamente os jovens para ingressarem no mercado de trabalho.

É também essa perspectiva, de melhorar a qualidade da educação pública, uma das razões da crescente valorização em torno da avaliação educacional (Afonso, 1998; Diker, 1998).

Outra razão é a necessidade de racionalizar os recursos públicos e estabelecer parâmetros para a qualidade na educação que vemos, a partir dos anos 1980 no mundo e, no Brasil, mais especificamente, nos anos 1990, a avaliação se tornar o eixo das políticas educacionais contemporâneas.

Analisando as dimensões que a avaliação adquiriu nas últimas décadas, principalmente no contexto das recentes reformas do papel do Estado, Dias Sobrinho (in: Freitas, 2002) afirma que ela “chega a ser uma questão de Estado, tamanha é sua centralidade nas reformas” (p. 14).

O Brasil dos anos 1990 não fugiu desta tendência. Embora as atividades de avaliação educacional, em nosso país, sejam escassas, conforme observa Vianna (in: Freitas, 2002, p. 63), a temática foi impulsionada pelo Ministério da Educação na última década do século XX.

No Estado de São Paulo a implantação de reformas educacionais, nos moldes das empreendidas pelos países europeus e norte – americanos, foi iniciada em 1995, primeiro ano do Governo de Mário Covas, eleito no ano anterior.

Com uma campanha vitoriosa, pautada na proposta de um plano de governo para moralizar e revolucionar a administração paulista, visando a otimizar a produtividade dos serviços públicos, Mário Covas assume o governo do Estado em janeiro e nomeia Rose Neubauer para a Secretaria de Estado da Educação. Em março do mesmo ano a Secretária publica um Comunicado no Diário Oficial do Estado tornando pública a diretriz a ser alcançada por este governo na educação pública paulista, qual seja, revolucionar a produtividade dos recursos públicos, que resultaria, na visão da Secretária, na melhoria da qualidade do ensino.

Neste documento, intitulado “Diretrizes Educacionais para o Estado de São Paulo, no período de janeiro de 1.995 a 31 de dezembro de 1.998” (Comunicado de 22.03.95, publicado no Diário Oficial do Estado de 23.03.95), estão expressas e detalhadas todas as ações que seriam colocadas em prática visando racionalizar o uso dos recursos públicos para melhorar a qualidade do ensino.

Essa diretriz principal resulta da junção de duas diretrizes complementares, conforme esclarece o Comunicado. A primeira refere-se a uma ampla reforma e racionalização da rede administrativa, visando tornar a máquina mais eficiente e eficaz;

a segunda propõe mudar os padrões de gestão, para conter os altos índices de evasão e retenção e aumentar a autonomia das escolas. Nesta segunda diretriz complementar é que encontramos a proposta de criar mecanismos de avaliação dos resultados da aprendizagem dos alunos, visando aprimorá-la.

Desta forma, em 1996, foi implantado o que será objeto de nossa análise nesta pesquisa, o Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo – SARESP.

Analizando a literatura produzida na área da avaliação educacional verificamos que a constituição dos sistemas de avaliação tem-se estruturado, basicamente, por três fases: levantamento periódico de informações sobre o sistema educacional, análise destas informações e utilização dos dados obtidos no direcionamento das políticas educacionais [cf. Filp (et al 1992), Waiselfisz (1993), Amaral (1994), Klein e Fontanive (1995), Fletcher (1995), Maluf (1996), Bomeny (1997)].

Com o SARESP não é diferente. Podemos constatar este fato nos materiais produzidos pela Secretaria sobre o tema. Nos documentos oficiais, a criação deste sistema de avaliação é justificada pela sua possibilidade de ser um instrumento para subsidiar a Secretaria na tomada de decisão quanto à política educacional do Estado e fornecer informações às instâncias do sistema de ensino que possibilitem capacitar os professores, aprimorar a proposta pedagógica e articular os resultados da avaliação com o planejamento escolar (Documento de Implantação do SARESP, SEE, s/d). Também podemos verificar, no mesmo texto, a perspectiva de melhorar a qualidade do ensino com o sistema de avaliação, pois acreditam os gestores desta política que, conhecendo os resultados do desempenho dos alunos das escolas públicas estaduais, é possível direcionar ações que incidam diretamente na aprendizagem (p. 07). Explicita-se aqui a proposta de uma ação política implementada para subsidiar outras possíveis ações que possam intervir na relação ensino - aprendizagem nas escolas, resultando em melhorias na qualidade do ensino.

Nesse contexto, esta pesquisa tem o objetivo de analisar a utilização dos dados obtidos com o SARESP como subsídio para propostas e ações políticas de intervenção na educação, visando à melhoria da qualidade do ensino das escolas estaduais. Focalizamos nossa análise nas propostas de ações formuladas no âmbito das Diretorias de Ensino, a partir dos resultados da avaliação, sistematizadas no Relatório de Avaliação do SARESP. Também consultamos documentos, resoluções, decretos, textos

e outros materiais disponíveis produzidos pela Secretaria de Educação para ampliar e fundamentar nossa investigação.

As Diretorias de Ensino são instâncias intermediárias entre as escolas e a Secretaria e, em relação ao SARESP, especificamente, têm como responsabilidade o treinamento das equipes escolares, o acompanhamento e a execução de todas as etapas da avaliação em consonância com a coordenação geral do trabalho, que é formada por um colegiado estruturado no nível da Secretaria, conforme consta no Documento de Implantação do SARESP, SEE, (s/d).

São as Diretorias de Ensino que compilam os relatórios e os dados obtidos no SARESP das escolas de sua área de abrangência, devendo fazer uma reflexão, a partir dos resultados alcançados, sobre as possíveis ações a serem desencadeadas visando subsidiar as escolas para intervir na melhoria da qualidade do ensino, superando as dificuldades detectadas com a avaliação. O conteúdo desta reflexão resulta em um Relatório de Avaliação que é enviado à Diretoria de Projetos Especiais da Fundação para o Desenvolvimento da Educação, que é um dos órgãos que compõem o colegiado que coordena o SARESP. São estes Relatórios de Avaliação do SARESP do ano de 2000 que pretendemos investigar.

Atualmente são 89 Diretorias de Ensino, das quais 28 compõem a Coordenadoria da Grande São Paulo – COGSP e 61 a Coordenadoria de Ensino do Interior – CEI.

Nossa opção por analisar os relatórios enviados à Secretaria se deu pelo reconhecimento do potencial de as Diretorias de Ensino utilizarem os dados do SARESP para direcionar políticas e ações de intervenção na melhoria da qualidade de ensino das escolas, principalmente pela proximidade institucional e administrativa entre a Diretoria e as escolas. Também pesou o fato de ser um dos objetivos da Secretaria, com a implantação do SARESP, o fornecimento de informações para as Diretorias capacitarem os profissionais do magistério, reorientar a proposta pedagógica e articular os resultados da avaliação com o projeto de cada escola (Documento de Implantação, s/d, pp. 07 – 08).

Sendo o SARESP uma das ações a serem desenvolvidas para que a principal diretriz desta gestão - revolucionar os recursos públicos e melhorar a qualidade do ensino - seja atingida, acreditamos que a análise dos relatórios produzidos pelas Diretorias de Ensino nos possibilitará apreender quais propostas de ações políticas, alternativas e sugestões têm sido delineadas, a partir dos dados do SARESP, para

direcionar políticas educacionais, visando à promoção de melhorias na qualidade da educação nas escolas públicas paulistas. Esta é a problemática que pretendemos investigar neste estudo.

Explicitando o problema desta pesquisa em forma de questões destacamos:

- como os resultados do SARESP estão sendo apropriados, interpretados e utilizados pelas Diretorias de Ensino?
- quais as propostas de ações políticas que estão sendo subsidiadas pelos resultados do SARESP? qual o potencial destas ações melhorarem a qualidade do ensino? o que significa qualidade de ensino para as Diretorias?
- não sendo utilizado com estes fins, a quem tem servido o SARESP, no nível da Diretorias de Ensino?

Interessa-nos aprofundar a discussão em torno da concepção de que a avaliação deve servir como instrumento direcionador de uma reflexão coletiva que possibilite apontar caminhos para a construção de uma escola pública que se comprometa com a qualidade da aprendizagem de todos os seus alunos.

O SARESP se propõe a ser um sistema de avaliação do desempenho dos alunos das escolas estaduais e, para tanto, adota uma metodologia, alicerçada na verificação do rendimento dos alunos. Os resultados obtidos pelos alunos, em testes de rendimento por disciplinas, são cruzados com os questionários do aluno e da gestão escolar, respondidos, respectivamente, pelos alunos e pelos diretores. Por adotar esta metodologia, a Secretaria, no manual de orientação do SARESP 2000, afirma que este sistema de avaliação pode oferecer informações em relação a “desempenhos dos alunos em provas que avaliam conteúdos e habilidades nos componentes curriculares selecionados, caracterização dos alunos avaliados, informações da Escola e de sua prática educativa e dados sobre todas as Escolas envolvidas no processo” (p. 06).

Por esse motivo, acreditamos que o SARESP, nos níveis institucionais, escolas, Diretorias de Ensino e Secretaria, pode ser um importante instrumento para servir como referencial na reflexão sobre o processo pedagógico das escolas estaduais, apontando as conquistas e as dificuldades na relação ensino - aprendizagem. Desta forma, concordamos com a análise de Dias Sobrinho (in: Freitas, 2002) sobre qual deve ser o papel da avaliação no contexto das reformas educacionais recentes. Afirma o autor que a avaliação não deve ter um sentido instrumental e controlador, mas “uma função de reflexão”, na qual seus resultados e encaminhamentos devem ser objeto de um profundo

“trabalho de interpretação, discussão e crítica envolvendo as partes interessadas, antes da sua utilização e implementação” (p. 42).

Analisando as dimensões da avaliação educacional, Sousa (2000, p. 113) esclarece que a avaliação de sistema apresenta claramente dois focos de análise: o primeiro (*assessment*) refere-se aos resultados do sistema, as habilidades e competências adquiridas pelos alunos em determinadas séries escolares, e o segundo trata das condições oferecidas para alcançar esses resultados.

Partindo desse referencial e relacionando-o com o SARESP é possível afirmar que o primeiro foco de análise, ao qual a autora se refere (*assessment*), é facilmente observável nos resultados de cada aferição da avaliação, pois a própria constituição do sistema, que privilegia avaliar o rendimento dos alunos, fornece imediatamente a possibilidade desta análise. Já o segundo foco, que possibilita analisar as condições existentes para alcançar os resultados, acreditamos, poderá ser observado por meio da análise dos relatórios produzidos pelas Diretorias de Ensino. Pretendemos, então, apreender se os dois focos de análise (Sousa, 2000) possíveis de serem desenvolvidas a partir da avaliação do sistema, o rendimento e as condições que foram oferecidas para obtê-lo, estão sendo explorados pelas Diretorias.

Outra perspectiva a ser explorada é a possibilidade desta iniciativa estar em consonância com a tendência mundial, ressaltada por Sousa (in: Oliveira, 1997), que objetiva controlar a qualidade da educação por meio da implementação de mecanismos de gestão como os sistemas de avaliação do desempenho escolar.

Interessa-nos, pois, buscar aspectos que nos possibilitem tecer análises sobre as intenções da Secretaria de Estado da Educação, na gestão da política educacional, com a implantação do SARESP.

A discussão em torno de uma política educacional estruturada para melhorar a qualidade do ensino encontra ressonância na literatura produzida sobre o tema no mundo todo. Isto porque cada vez mais vemos o tema da qualidade da educação ganhar espaço nas mais diferentes dimensões das políticas educacionais. Desde propostas governamentais, como a diretriz do governo paulista de revolucionar os recursos públicos para alcançar melhorias na qualidade do ensino, até conversas informais sobre escolas que possuem mais ou menos qualidade. Exemplos disso estão sendo vivenciados cotidianamente por todos nós nos diferentes espaços sociais que ocupamos, mas acredito que a afirmação de Enguita (in: Silva e Gentili, 1994) ilustra de forma sucinta e esclarecedora esta constatação:

“Se existe hoje uma palavra em moda no mundo da educação, essa palavra é, sem dúvida, ‘qualidade’. Desde as declarações dos organismos internacionais até as conversas de bar, passando pelas manifestações das autoridades educacionais, as organizações de professores, as centrais sindicais, as associações de pais, uma boa parte dos especialistas, todos coincidem em aceitar a qualidade da educação ou do ensino como o objetivo prioritário ou como um dos muito poucos que merecem consideração”. (Enguita, in: Silva e Gentili, 1994, p.95)

Acrescente-se a esse fato a análise da literatura produzida na área da educação, na qual vemos que a discussão em torno da questão da qualidade é relevante não só pela recorrência com a qual ela aparece nos discursos mas, principalmente e fundamentalmente, por se tratar de um conceito extremamente subjetivo e, portanto, polêmico. Vários são os autores [cf. Azevedo (1994), Franco (1994), Cassassus (1997), Silva e Gentili (1994), Sousa (in: Oliveira, 1997) e Diker (1998)] que afirmam ser qualidade um conceito não absoluto e tão pouco neutro; sempre que empregado seu significado expressa os interesses e valores de quem o utiliza.

Cassassus (in: Costa, 2001, p. 15) nos ajuda a compreender esta polêmica quando diz que os significados de qualidade variam de acordo com o que se busca, a qualidade pode se referir a elementos do mercado de trabalho, da cidadania ou ainda da integração social do ser humano, podendo ainda, acrescenta o autor, variar conforme o tempo, qualidade ontem não significa o mesmo que qualidade hoje e nem será o mesmo amanhã.

Como qualidade não pode ser definida em si mesma, sendo portanto um conceito relativo, para que ela seja utilizada como parâmetro é necessário que se criem mecanismos que sirvam de referencial de qualidade. Na educação, o principal mecanismo utilizado como parâmetro de qualidade é a avaliação. É, principalmente, com a constituição de sistemas de avaliação que as políticas governamentais pretendem melhorar a qualidade da educação.

Analisando a emergência do tema da qualidade, Diker (1998) é enfática ao afirmar que as ações para promover melhoria da qualidade na educação, em diferentes países, possuem, na avaliação, seu eixo norteador. Desta forma, a criação e implantação de avaliações dos sistemas educativos, com o objetivo principal de promover melhorias na qualidade da educação, passaram a dominar o cenário educacional, principalmente a

partir da década de 80 e, mais especificamente, no Brasil, nos anos 1990 [cf. Waiselfisz (1993), Amaral (1994), Gentili (in: Gentili e Silva, 1994), Klein e Fontanive (1995), Fletcher (1995), Maluf (1996), Castro e Carnoy (1997), Bomeny (1997), Sousa (in: Oliveira, 1997), Pestana (1998), Castro (1999) e Sousa (1999)].

Essas constatações nos instigaram a fazer do SARESP, uma ação da política educacional do Estado de São Paulo implantada a partir de 1995, nosso objeto de análise, justamente por seu objetivo, dentre outros, de melhorar a qualidade do ensino.

É importante ressaltar a razão da escolha por analisar o sistema de avaliação criado pela política educacional do Estado São Paulo, iniciada em 1995, o SARESP.

Em primeiro lugar é preciso frisar que no Governo Covas a educação faz parte de um plano de governo, ou seja, o que é pensado como projeto para o governo também o é para a área educacional. Plano de governo que, aliás, foi tecido ainda na campanha, do então Senador, ao governo do estado. Na área educação foi apresentado à sociedade um Documento Preliminar, datado de 1994, intitulado “Programa de educação para o Estado de São Paulo”; seu conteúdo, com ligeiras modificações, é o mesmo daquele contido no Comunicado “Diretrizes Educacionais para o Estado de São Paulo, no período de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 1998”, publicado no Diário Oficial do Estado de 23.03.95.

À época da campanha eleitoral Covas anunciava que, se eleito, iria governar São Paulo baseando sua gestão em três princípios: revolução moral, revolução administrativa e revolução na produtividade. Estes princípios, na educação, se traduziram na diretriz da política educacional a ser implantada: revolucionar os recursos públicos o que culminaria na melhoria da qualidade do ensino.

Outro aspecto fundamental é que este Comunicado também explicitou todas as medidas que seriam adotadas nos próximos quatro anos para que as diretrizes desta política fossem alcançadas, revelando um grau de planejamento e coesão inéditos na história da política educacional paulista.

Neste contexto, compreender a criação e implantação de um sistema de avaliação, nos moldes do SARESP, bem como a utilização dos seus resultados para direcionarem a política educacional visando melhorar a qualidade da educação, é fundamental para o entendimento do papel que a educação possui para a sociedade, do ponto de vista de quem governa o Estado.

Aliás, esta perspectiva também é uma das justificativas da importância desta tese. Acreditamos, assim como Figueiredo e Figueiredo (1986), que a avaliação de uma

política específica não pode prescindir de uma avaliação política, aqui entendida como a atribuição de valor das políticas “às suas conseqüências, ao aparato institucional em que elas se dão e aos próprios atos que pretendem modificar o conteúdo dessas políticas” (p.108). Assim sendo, ao construirmos uma análise do SARESP, estaremos contribuindo com futuras reflexões e pesquisas sobre a política educacional neste período.

Para a área de avaliação educacional, acreditamos que este trabalho revela a importância de pesquisas que analisam a utilização de resultados dos sistemas de avaliação. Isto porque, no Brasil, estudos apontam para a inexistência de um efetivo acompanhamento da implementação e execução de políticas e programas educacionais e para uma falta de continuidade na avaliação dos resultados (Rus Perez, 1998, pp. 142 – 143).

Acreditamos, também, que esta tese possibilita a compreensão da centralidade da avaliação no contexto das reformas educacionais empreendidas, a partir dos anos 1990, no país e no Estado de São Paulo, que por sua vez, estão atreladas a reformas mais amplas e profundas, como a reforma do papel do Estado. Situa nosso contexto no movimento mundial de transformações e mudanças estruturais, iniciadas nos anos 1970, principalmente, na Inglaterra e nos Estados Unidos, com reflexos nos países do mundo todo. Assim como Dias Sobrinho (in: Freitas, 2002), partimos do referencial de que “no centro dessas transformações, como instrumento fundamental e motor das transformações, está a avaliação” (p. 39).

Para fazer esta discussão, organizamos a tese em cinco capítulos.

O primeiro capítulo, *Transformações no papel do estado e educação pública nos anos 1990*, tem o objetivo de delinear teoricamente o panorama político - educacional, no qual nossa tese se respalda.

Nosso objetivo é explicitar o movimento mundial de reformas e a sua consonância com as reformas implantadas em nosso país e no Estado de São Paulo, principalmente a partir dos anos 1990. Buscamos destacar as propostas para a educação pública neste contexto de reformas, situando a prioridade dada à avaliação educacional, pelo governo federal, e a influência do Banco Mundial nas propostas e diretrizes educacionais do Estado de São Paulo, a partir de 1995. Está dividido em duas partes.

Inicialmente situamos o movimento mundial de reforma do papel do Estado, com a adoção dos princípios neoliberais na administração pública, como resposta à crise fiscal do Estado que teve início na década de 70. Neste contexto, analisamos a

convergência da política educacional no Brasil, principalmente nos anos 1990, com essas reformas e as consequências da aplicação do ‘modelo gerencial’ de gestão, para a educação brasileira. Destacamos como a avaliação vem sendo, cada vez mais, utilizada como eixo das políticas educacionais em curso no país.

A segunda parte deste capítulo é dedicada à análise da educação pública no Estado de São Paulo, destacando as reformas educativas, principalmente as iniciadas em 1995 com a eleição de Mário Covas para Governador do Estado. Procuramos demonstrar como as reformas, deste período, estão relacionadas aos princípios das reformas neoliberais ocorridas em várias partes do mundo, a partir da década de 80.

O segundo capítulo, dividido em duas partes, é dedicado à análise teórica sobre avaliação educacional, principalmente aquela relacionada a sistemas educativos, no contexto das reformas educacionais, e sua estreita relação com a valorização da idéia de qualidade nas políticas educacionais contemporâneas. O título que demos para este desafio é *Sentidos da avaliação e política educacional*.

Na parte inicial do capítulo, elaboramos uma discussão histórica e conceitual sobre avaliação, destacando a recorrência, principalmente nos últimos 20 anos, da sua aplicação aos sistemas educativos, ressaltando como ela vem adquirindo sentidos diferentes em todos os segmentos sociais, principalmente pelos governamentais. Nosso objetivo é situar teoricamente a dimensão de avaliação que estamos focalizando nesta tese. Procuramos, por meio da exposição da experiência de alguns países com a avaliação educacional, inclusive o Brasil, revelar a sua marcante e crescente presença como eixo das reformas educativas que, por sua vez, estão inseridas no contexto mais amplo de reforma do papel do Estado.

Posteriormente, discutimos a relação entre qualidade e educação. Utilizamos idéias de vários autores que analisam o tema, para mostrar que a emergência do conceito de qualidade, como principal objetivo das políticas educacionais, está diretamente ligada aos princípios das reformas que propõem administrar a máquina pública com os fundamentos da iniciativa privada, reduzindo os gastos do Estado e otimizando a produtividade. Nesta lógica, na educação, a avaliação é a principal referência de qualidade. Como este é um conceito relativo, analisamos os significados que têm sido atribuídos à qualidade, dentro desta lógica de gestão que aplica aos sistemas educativos os princípios da iniciativa privada.

A política educacional em São Paulo, iniciada a partir de 1995, é o foco de análise do terceiro capítulo, intitulado *Política educacional e avaliação no Estado de*

São Paulo. Nesta parte do texto, que dividimos em três, detemo-nos às especificidades da gestão de Rose Neubauer, à frente da Secretaria de Estado da Educação.

Nosso objetivo com este capítulo é analisar a política educacional implantada no Estado de São Paulo, a partir de 1995. Abordamos o contexto de implantação e as principais características do SARESP e as orientações para a elaboração dos Relatórios de Avaliação do SARESP de 2000, produzidos pelas Diretorias de Ensino.

Primeiramente nos debruçamos na análise das diretrizes da política educacional proposta e implantada no Estado. Nosso documento básico de discussão é o Comunicado da Secretária publicado, no início da sua gestão, no Diário Oficial do Estado de 23.03.95, e denominado “Diretrizes Educacionais para o Estado de São Paulo, no período de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 1998”. Este texto expõe a principal diretriz da gestão que é “a revolução da produtividade dos recursos públicos que, em última instância deverá culminar na melhoria da qualidade do ensino”, e também todas as ações e medidas que seriam adotadas para se atingir a diretriz proposta. Procuramos analisar o significado das diretrizes, propostas, ações e medidas expressas no documento, destacando o conceito de qualidade e o papel da avaliação principalmente a do sistema – SARESP, nesta política. Isso porque nosso objetivo é analisar como os sistemas de avaliação vêm sendo configurados visando à promoção da qualidade na educação e, através desta discussão, pretendemos compreender qual é a visão de qualidade na educação nesta política.

Em seguida, descrevemos o Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo – SARESP, situando – o nas diretrizes da política mais ampla deste governo, com um destaque para seus antecedentes. Ressaltamos, em forma de sub-item, duas discussões. A primeira tem o objetivo de situar historicamente a criação do SARESP e o contexto histórico - político de sua implantação. No segundo sub-item exploramos as principais características teórico-metodológicas desse sistema à luz da análise teórica que fizemos no segundo capítulo sobre avaliação de sistemas. Ainda neste item tecemos algumas considerações sobre como os resultados do SARESP vêm sendo utilizados publicamente e a serviço de quais interesses esses usos estão.

A terceira parte deste capítulo inicia a análise dos relatórios das Diretorias de Ensino, tendo como foco o conteúdo do Manual de Orientação do SARESP 2000 enviado às escolas e às Diretorias para subsidiar a realização de todas as etapas do processo de avaliação.

O quarto capítulo tem como objeto central a discussão sobre *Os significados do uso dos resultados da avaliação na interpretação dos relatórios*. Desenvolvemos uma análise ressaltando considerações que, inicialmente, não faziam parte das nossas intenções de pesquisa mas durante a análise dos relatórios elas foram se evidenciando de uma maneira tão contundente que julgamos importante relatá-las.

Discutimos o que os relatórios expressam, detendo-nos na análise das questões que nos propusemos a desenvolver, buscando evidências que nos permitam apreender se as Diretorias estão se apropriando dos resultados do SARESP para proporem ações de intervenção nas escolas visando à melhoria da qualidade de ensino. Por fim, ainda neste capítulo, fizemos algumas considerações sobre os objetivos da avaliação de sistemas.

No último capítulo, *Competição x reflexão – a que serve o SARESP?*, elaboramos análises conclusivas sobre a nossa investigação. Sinalizamos alguns caminhos que consideramos poder contribuir para a temática da avaliação educacional e que foram delineados durante o processo de realização desta tese.

CAPÍTULO I

TRANSFORMAÇÕES NO PAPEL DO ESTADO E EDUCAÇÃO PÚBLICA NOS ANOS 1990

1 - REFORMA DO ESTADO E POLÍTICA EDUCACIONAL NO BRASIL

A constituição da sociedade, desde as primeiras formas de organização social, foi e é marcada por um movimento constante de transformações. Com maior, e às vezes, com menor intensidade, a principal característica da humanidade é a capacidade de transformar o mundo que a cerca ao mesmo tempo em que ela própria se transforma. Historicamente as transformações acontecem em movimentos cíclicos, alternando momentos de forte aceleração com outros de menor intensidade.

A globalização da economia, a agilidade na transmissão das informações e os avanços tecnológicos são alguns elementos que nos permitem afirmar que estamos vivendo um dos momentos de profundas transformações em nossa sociedade. Porém, mais do que isso, estamos vivendo, como nunca antes visto, um processo de aceleração e rapidez nas transformações, principalmente nos últimos 30 anos. Neste processo, em todas as áreas do conhecimento, os paradigmas são passíveis de questionamentos. Existe uma crença generalizada de que todos os princípios precisam ser revistos, muitos deles alterados, para que a sociedade possa acompanhar as mudanças trazidas com os avanços científicos.

Dentre os paradigmas das mudanças necessárias está o Estado e suas atribuições. Nesta área o questionamento é sobre o papel que esta instituição deve exercer em relação a sociedade e, neste sentido, a palavra de ordem é reforma.

A necessidade de colocar em prática as teorias de reforma do papel do Estado foram impulsionadas pela crise na qual o Estado mergulhou, a partir de 1973, com o choque do petróleo. A escassez desta fonte energética e seu conseqüente aumento de preço provocaram uma grande recessão mundial, estagnando as taxas de crescimento e colocando em discussão a validade do modelo de intervenção estatal, vigente por quase 30 anos.

Desde o final da segunda guerra mundial até meados da década de 70, vivemos um período de hegemonia da concepção de que o Estado deveria intervir em diversas áreas da sociedade. Este foi o período que Hobsbawm (1995) chamou de “era dourada”; quando os países capitalistas desenvolvidos, os socialistas e alguns do terceiro mundo, tiveram altas taxas de crescimento.

Neste período, o modelo de Estado adotado, principalmente nos países europeus e norte-americanos, era o Welfare State, conhecido também como “intervencionista”, por suas características de organizar e implementar políticas sociais, alterar o livre

movimento e os resultados adversos do mercado e substituir a renda daqueles que a tinham perdido temporária ou permanentemente. (Draibe, s/d, p.07). Por ter assumido estas funções, o modelo de Estado intervencionista entrou numa profunda crise fiscal, que atingiu seu ápice com o surgimento de outra crise, a do petróleo.

Os anos 70 foram marcados pela crise do Estado. Isto porque que não foi uma crise qualquer. Seus reflexos atingiram três dimensões que se interligavam - econômica, social e administrativa. Para alguns teóricos¹ a justificativa para a crise nas áreas econômica e social estava no modelo keynesiano de Estado, baseado na intervenção no mercado e produção e implementação de políticas públicas para a garantia do atendimento das necessidades básicas da população. Portanto era urgente reformar o papel do Estado em todas as suas dimensões.

Numa perspectiva diferente daqueles que pregam a reforma do Estado como única saída para as sociedades, Frigotto (1999) afirma que “o que existe, na verdade, é uma crise mais geral do processo civilizatório, materializada de um lado pelo colapso do socialismo real e, de outro, pelo esgotamento do mais longo e bem-sucedido período de acumulação capitalista” (pp.59-60), portanto, estamos vivendo uma profunda crise do capitalismo. O que está se esgotando é a vigência deste modelo de acumulação que está fundamentado na exploração e, ao mesmo tempo, não consegue se reproduzir justamente por ter explorado demais. Reformar o papel do Estado é simplesmente um paliativo, a crise estrutural continua.

A despeito das diferentes concepções da crise e as possibilidades para sair dela, o fato é que, o momento foi propício para a proliferação de novas teorias sobre o papel do Estado. Neste contexto vemos o triunfo da teoria neoliberal² que consiste, resumidamente, nos princípios do mercado como regulador as ações econômicas e não o Estado e a redução de investimentos nas áreas sociais como uma forma de tornar o Estado forte e mais leve, arrecadando mais impostos e gastando menos com as políticas sociais.

O neoliberalismo começou a ser colocado em prática na Inglaterra, com a eleição de Margareth Thatcher, em 1979 e nos Estados Unidos, com Reagan, em 1980. Anderson (1996) destaca que o modelo inglês foi o “pioneiro e o mais puro”, na prática, foram adotadas medidas de contração da emissão monetária, elevação das taxas de

¹ - Perry Anderson (1996, pp. 09–10) cita, como principais adeptos desta visão os fundadores da Sociedade de Mont Pèlerin, Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins, Ludwig Von Mises, Walter Eupken, Walter Lipman, Michael Planyi, Salvador de Madariaga, principais teóricos do neoliberalismo.

² - Sobre este assunto é indispensável o texto de Perry Anderson in: Sader e Gentili (1996, pp. 09-23).

juros, redução de impostos sobre os altos rendimentos, abolição do controle dos fluxos financeiros, criação de níveis de desemprego, repressão à greves, imposição de uma legislação anti-sindical, corte nos gastos sociais e introdução de um programa de privatização da habitação, indústrias básicas, eletricidade, petróleo, gás e água. Nos Estados Unidos, o autor destaca que, a “prioridade neoliberal” era a competição militar com a União Soviética, ainda assim, internamente, Reagan “reduziu os impostos em favor dos ricos, elevou as taxas de juros e aplastou a única greve séria de sua gestão.” (p. 12)

Para que os princípios do neoliberalismo fossem efetivamente concretizados, era necessário mudar o papel e as funções que até então eram atribuídos ao Estado. Começam a surgir críticas quanto ao funcionamento interno do Estado. O modelo até então vigente, chamado de burocrático weberiano, que se caracterizava por pregar a impessoalidade, neutralidade e racionalidade do aparato estatal, foi colocado em xeque, pois era considerado “lento e excessivamente apegado a normas”, em outras palavras, “ineficiente”, conforme Abrucio (1999, p.177)³. Portanto era necessário, nesta visão, a construção de uma nova burocracia estatal.

A defesa da necessidade de construção de uma outra forma de funcionamento para a máquina estatal estava diretamente ligada a visão de qual deveria ser o papel do Estado e quais as funções este deveria assumir, que não podia mais ser do tipo Welfare State, pois a este último, era atribuído toda a “culpa” pela recessão e a estagnação econômica. É com este objetivo que ganham terreno as teorias sobre a reforma do Estado.

Analizando a implantação das primeiras iniciativas de reformas no antigo modelo administrativo, Abrucio (1999) destaca que elas se resumem a três correntes e que possuem, o modelo gerencial, importado da iniciativa privada, como eixo norteador. É importante salientar que estas propostas partiram inicialmente dos conservadores ingleses e dos republicanos norte-americanos.

Primeiramente, Margareth Thatcher, ao assumir o governo inglês em 1979, deu início a implantação do “modelo gerencial puro” que tinha como princípio o conceito da

³ - Neste texto, o autor destaca que antes da Administração Pública Burocrática, o tipo de Administração era a Patrimonialista, com vigência até o início do século XIX, a concepção de Estado era a de extensão do poder do soberano e seus auxiliares. Os cargos eram considerados prebendas. Corrupção e nepotismo eram inerentes a este tipo de administração. A Administração Pública Burocrática surge como oposição à esta Administração.

produtividade, no qual era necessário diminuir os gastos no setor público e aumentar a eficiência do governo.

A principal crítica a este modelo foi que a preocupação com a eficiência da máquina pública era demasiada, enquanto a efetividade dos serviços públicos era desprezada. Neste contexto, criou-se então, a concepção de se incorporar o conceito de qualidade na prestação dos serviços. (Abrucio, 1999, pp. 182 - 185).

Desta forma, teve início um segundo modelo, o “consumerism”, que partia do princípio de que os serviços públicos deveriam ser eficientes, mas prestados com qualidade, ou seja, com efetividade. Neste modelo gerencial os cidadãos são vistos como clientes/consumidores, portanto as administrações deveriam satisfazer as necessidades da população/consumidora com qualidade. Sua estratégia era de “tornar o poder público mais leve, ágil e competitivo”. (idem, ibidem, pp.185 - 189).

Por fim, o autor cita o que seria a terceira corrente sobre o caráter da administração pública, a “Public Service Orientation”. Conforme o autor, este é o mais recente debate na Grã-Bretanha, sobre o modelo gerencial, portanto seus conceitos ainda estão amadurecendo. Uma das principais idéias deste modelo é “a conjugação entre accountability e o binômio justiça/equidade” e, para tanto, é necessário um processo de aprendizado social para se “criar uma nova cultura cívica, que congregue políticos, funcionários e cidadãos” (pp. 189 -192).⁴

Os modelos gerenciais de administração da máquina pública refletem nas funções assumidas pelo Estado, principalmente nas políticas sociais, como por exemplo na educação pública, vista como a mais dispendiosa e pouco eficiente. Para que as propostas de produtividade tenham êxito é necessário reduzir os gastos destinados à educação, explorando ao máximo a relação custo-benefício. Neste contexto, os investimentos com a educação começam a ser questionados e começam a aparecer propostas com a pretensão de realizar reformas⁵ também nesta área. Assim, paralelamente à criação das teorias de reforma do Estado são implantadas as reformas educacionais.

A crise do Estado, aguçada em 1973 com o choque do petróleo, atingiu, em momentos diferentes, o mundo todo; conseqüentemente as propostas de reformar o papel do Estado e a educação pública também. Porém as reformas não aconteceram ao

⁴ - Sobre as teorias de Reforma do Estado ver: Bresser Pereira (1996), MARE (1997), Abrucio (1999).

⁵ - Sobre o uso do conceito ‘reforma’ na educação e seus significados ver interessante texto de Sacristán, J. Gimeno. (in: Warde, 1998).

mesmo tempo e nem com a mesma intensidade nos países do mundo, foram dadas respostas diferentes para problemas semelhantes, para isso, foram determinantes “a tradição administrativa, as regras do sistema político, o grau de centralização existente e a força do consenso pró-Welfare State presente em cada nação.” (Abrucio, 1999, p.178).

Na América Latina, embora alguns países tenham iniciado suas reformas ainda na década de 80 (Castro, 1997), no Brasil, este movimento teve início somente nos anos 1990.

As primeiras tentativas de adequar o Brasil a agenda mundial de reforma do Estado tiveram origens na presidência de Fernando Collor de Mello iniciada em 1990. Vieira (2000) ressalta que este governo foi um marco histórico na tentativa de inserir o Brasil no quadro internacional de competitividade do processo de globalização. “Se antes o tema da reforma do Estado era posto timidamente, agora é escancarado com todas as letras. Demanda-se o enxugamento do quadro de pessoal da União, e o patrimônio público – de carros velhos a residências ministeriais – é posto à venda. A privatização emerge como palavra de ordem.” (p. 90)

As diretrizes da reforma do Estado no governo Collor estão expressas no documento “Brasil: um projeto de reconstrução nacional”, lançado em fevereiro de 1991. A proposta é de um Estado que assuma as tarefas de apoiar a transformação da estrutura produtiva e corrigir os desequilíbrios sociais e regionais. Para tanto é necessário um novo padrão de intervenção na economia que requer uma reforma no sistema tributário. (Vieira, 2000, p.101).

Na área da educação, Vieira (2000) destaca que embora o documento afirmasse que ‘a educação é uma das áreas onde a presença do estado é fundamental’ e que caberia ao governo federal o papel de definir e coordenar o ‘processo de formulação da política educacional’ (p. 103), é perceptível, no seu conjunto, uma completa ausência de propostas concretas, prevalecendo a lógica do “muito discurso e pouca ação”. (p. 104). A análise de Mello e Silva (1992) segue na mesma direção ao afirmarem que “o primeiro ano do governo Collor ,na área educacional, foi marcado por ações tópicas, erráticas muitas delas limitadas a anúncios de planos ou programas que se efetivaram só parcialmente ou nunca saíram do papel.” (p. 8)

O que era para ser um mandato de quatro anos, após uma avalanche de denúncias de corrupção, fica reduzido a dois. Não resistindo ao desgaste causado pelas pressões populares, que clamavam pelo seu afastamento, e pela abertura de um processo

de impeachment no Congresso Nacional, em 29 de dezembro de 1992, Collor renuncia à presidência da República. O cargo é assumido pelo vice Itamar Franco.

Em relação a reforma do Estado o fato mais significativo neste governo foi o Plano Real que, diferentemente dos planos adotados anteriormente, não se pautou pelo congelamento de preços e salários. “Sua proposta básica orienta-se para a contenção dos gastos públicos, aceleração do processo de privatização, controle de demanda através do aumento de juros e abertura às exportações, o que provocaria a queda de preços internos.” (Vieira, 2000, p.116).

Na educação, os principais acontecimentos se deram em relação à mobilização. Primeiramente com os debates sobre o Plano Decenal de Educação para Todos (1993) e depois com a realização da Conferência Nacional de Educação para Todos (1994). No entanto, estes não se configuraram em planos do Executivo, Vieira (2000) destaca que era um “estilo de gestão” que adotou momentos de “ouvir a sociedade e de apontar um horizonte futuro para a educação brasileira.” (p. 117).

Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, em 1.995, a reforma do Estado entra novamente na agenda nacional, agora com mais força e importância. Para planejá-la foi convidado o Prof. Luiz Carlos Bresser Pereira que presidiu o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), criado para este fim⁶.

Diferentemente das propostas superficiais de reforma do Estado brasileiro no governo Collor⁷ a reforma no governo FHC é, indubitavelmente, mais ampla e mais profunda, como podemos constatar em Bresser Pereira (1998) quando diz que a Reforma Gerencial⁸ “é antes uma reforma institucional do que uma reforma de gestão” (p.23), devendo ser executada em três dimensões: “uma dimensão institucional-legal (...); uma dimensão cultural, baseada na mudança dos valores burocráticos para os gerenciais; e uma dimensão-gestão.”(p. 25).

O documento básico das diretrizes da reforma é o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de novembro de 1995. Nele encontramos os esclarecimentos quanto aos objetivos da Reforma do Estado⁹, que pretende reforçar a governança, isto é,

⁶ - A existência do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado foi de 1995 a 1998.

⁷ - Como a venda de carros e apartamentos oficiais.

⁸ - Este foi o nome dado para a reforma no Brasil no governo FHC, conforme consta no Plano Diretor e nos livros de Bresser Pereira sobre o tema, op. cit.

⁹ - O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado diz que é preciso distinguir a reforma do Estado da reforma do aparelho do Estado. “A reforma do Estado é um projeto amplo que diz respeito às várias áreas do governo e, ainda, ao conjunto da sociedade brasileira, enquanto que a reforma do aparelho do Estado tem um escopo mais restrito: está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania.” (p. 17).

a capacidade de governo do Estado, “através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração gerencial flexível e eficiente, voltada para o atendimento da cidadania”. (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995, p.19).

É importante destacar as visões dos principais protagonistas da reforma do Estado no Brasil, Bresser Pereira e Fernando Henrique Cardoso, sobre seus objetivos. Para Bresser Pereira (1998), a Reforma Gerencial é uma mudança cultural, cujo objetivo é fortalecer a capacidade de gerir os serviços públicos implicando numa “mudança nas formas de gestão, com o uso da gestão da qualidade, que está em curso.” (p.18). No prefácio do livro *Reforma do Estado para a cidadania*, de Bresser Pereira (1998), o Presidente Fernando Henrique Cardoso diz que a reforma do Estado é a “garantia da sua maior eficiência”. (p. 9).

Estas afirmações, que adotam os conceitos de eficiência e qualidade como objetivo da reforma administrativa, nos remetem aos modelos que Abrucio (1999) classificou como “gerencial puro” e “consumerism”, apesar de não vermos, publicamente, a utilização desses termos pelo ministro ou pelo presidente. Estas semelhanças nos leva a relacionar, assim como Oliveira (in: Ferreira e Aguiar, 2000), a reforma do papel do Estado no Brasil com as experiências iniciadas na Grã-Bretanha, com Thatcher, na década de 80. Diz a autora:

“Alguns estudos vêm demonstrando que as reformas de Estado ocorridas nos anos 90 nos países latino-americanos trazem uma orientação mais ou menos convergente com o modelo britânico de reforma implantado no período thatcheriano. Em tais reformas percebe-se como traço comum a preocupação em reduzir os gastos públicos destinados à proteção social, principalmente dos pobres, e a priorização da assistência social aos mais pobres, sobretudo a partir de fundos públicos criados para este fim, com existência provisória.” (p.95)

Na concepção da reforma gerencial, o aparelho do Estado, que pode ser entendido como a máquina estatal, possui quatro setores distintos:

1) Núcleo estratégico: corresponde ao governo, ou seja, aos poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público e poder Executivo. É o setor que define leis e políticas públicas e cobra o seu cumprimento.

2) Atividades Exclusivas: é o setor que exerce serviços que só Estado pode prestar como “cobrança e fiscalização de impostos, polícia, previdência social básica, serviço desemprego, fiscalização e cumprimento das normas sanitárias, serviço de trânsito, compra de serviços de saúde pelo Estado, controle do meio ambiente, subsídio à educação básica, serviço de emissão de passaportes etc.”

3) Serviços não exclusivos¹⁰: é o setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. “As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da **educação** e da saúde (...).” (grifo nosso)

4) Produção de bens e serviços para o mercado: é a área de atuação das empresas. (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995, pp. 52 – 53)

A reforma do Estado no Brasil, assim como no mundo todo, teve reflexos em todas as áreas da administração pública, na educação não foi diferente. Na concepção de gestão do setor de serviços não-exclusivos, no qual a educação está enquadrada, é assim formulada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado:

“No setor das atividades exclusivas e de serviços competitivos ou não exclusivos, o importante é a qualidade e o custo dos serviços prestados aos cidadãos. O princípio correspondente é o da eficiência, ou seja, a busca de uma relação ótima entre qualidade e custo dos serviços colocados à disposição do público. Logo, a administração deve ser necessariamente gerencial. O mesmo se diga, obviamente, do setor das empresas, que, enquanto estiverem com o Estado, deverão obedecer aos princípios gerenciais de administração.” (p. 54)

O governo brasileiro ao fundamentar a reforma educacional no nosso país em conceitos como eficiência, qualidade, produtividade e efetividade está, além de seguindo uma tendência mundial hegemônica do neoliberalismo, adotando teorias administrativas como princípios para as teorias pedagógicas. Na análise de Oliveira (in: Ferreira e Aguiar, 2000), na educação brasileira, “verifica-se a transposição de teorias e modelos de organização e administração empresarias e burocráticos para a escola como um atitude freqüente.” (p. 96)

¹⁰ - É fundamental observarmos que, ao expor a forma de gestão de cada setor, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, na p. 54, refere-se a este setor como “de serviços competitivos ou não exclusivos”. Esta nota é importante para a discussão que faremos sobre esta concepção de que a educação deve ser administrada com os princípios da iniciativa privada.

Na mesma linha analítica devemos citar Arelaro (in: Krawczyk et. al., 2000) quando discute a definição de novos referenciais administrativos e pedagógicos para a educação. A autora ressalta que o Governo FHC legisla por Medidas Provisórias, sem consultar o Poder Legislativo, inclusive superando o governo militar em relação ao número das edições deste instrumento. “Explicita-se, então, novo Projeto de sociedade e democracia brasileiras, de cunho ‘moderno-conservador’, fruto da simbiose tropicalista de social-democracia ‘temperada’ com princípios liberais.” Neste contexto a definição de novos padrões de escola e de gestão educacional devem estar fundamentados na “racionalidade e nos critérios de mercado”. (p. 100)

Dividimos com Paro (1999) a preocupação com esta concepção de administrar as instituições educativas com os princípios e métodos das empresas capitalistas, pois acreditamos, assim como o autor, que cada administração tem sua especificidade a partir dos fins aos quais ela se destina. A administração tipicamente capitalista visa controlar o trabalho alheio buscando, cada vez mais, a eficiência interna nas empresas produtoras de bens ou serviços, para, através da dominação do trabalhador, apropriar - se do excedente. “Disso decorre a impropriedade de sua aplicação em instituição cujos fins dizem respeito à constituição de sujeitos, como é o caso da escola.” Conclui o autor que os objetivos das empresas e das escolas não só são diferentes mas, fundamentalmente, “*antagônicos*”. (p. 101, grifo do autor).

Preocupação que também é destacada por Santomé (1998) ao analisar a influência dos modelos empresariais nos sistemas educacionais. O autor afirma que, a partir dos anos 60, se tornou freqüente as comparações das escolas com as fábricas com a utilização da linguagem, conceitos e práticas próprias das indústrias nos programas de pedagogia que, por sua vez, incorporam os valores e os pressupostos do mundo empresarial capitalista. Acrescenta o autor:

“Cada vez mais, as instituições escolares passam a ser vistas da mesma maneira que as empresas e mercados econômicos. As análises e instrumentos analíticos para compreender as dinâmicas empresariais e mercantis vão adquirindo maior relevância na hora de julgar os sistemas educacionais.” (pp. 19 - 20)

Analisando os objetivos da reforma do aparelho do Estado para os “serviços não-exclusivos” – no qual se encaixam as políticas sociais, como a educação -, é

possível percebermos como se dá a influência dos conceitos típicos das empresas na educação pública brasileira. Entre outros objetivos, destacamos:

“- Transferir para o setor público não – estatal estes serviços, através de um programa de ‘publicização’¹¹, transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder Legislativo para celebrar contrato de gestão com o Poder Executivo e assim ter direito a dotação orçamentária.

- Lograr adicionalmente um controle social direto desses serviços por parte da sociedade através dos seus conselhos de administração. Mais amplamente, fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação da sociedade tanto na formulação quanto na avaliação do desempenho da organização social, viabilizando o controle social.

- (...)

- Aumentar, assim, a eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor.” (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995, pp. 58 - 59)

Nesta visão, o papel do Estado na área da educação deve ser o de criar mecanismos de controle social sobre os serviços prestados, pois acredita-se que esta fiscalização resultará na melhoria da qualidade de ensino. É importante destacarmos também que, nesta ótica, a educação, deve ser direcionada para o cidadão-cliente, com o objetivo de satisfazer o consumidor, ou seja, aquele que se encontra inserido no sistema. Para tanto, a reforma despreza um contingente de crianças, adolescentes e adultos que, por motivos variados, ainda não fazem parte da produção/distribuição/circulação dos bens produzidos socialmente, não estando portanto inseridos no sistema.

Esta concepção de educação, ao nosso ver, é extremamente preocupante pois, entendemos política educacional como uma das áreas de atuação das administrações públicas que, teoricamente, chamamos de política social e “refere-se às ações do governo voltadas para a redistribuição dos benefícios sociais que visam promover os

¹¹ - O documento define este termo como “a descentralização para o setor público não – estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica.” (pp. 17 - 18)

indivíduos à condição de cidadãos, frente às desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento sócio-econômico.” (Höfling, 1993, p.140).

Em um sistema em que a geração da desigualdade é inerente ao seu funcionamento, como no capitalismo, a implantação de políticas sociais é condição *sine qua non* para a possibilidade de construção de uma sociedade mais justa. É neste contexto que a educação, na Constituição Brasileira, é um “direito de todos, dever do Estado e da família (...)” (art.205). Da ótica do desenvolvimento social, a educação adquire além do caráter de direito, uma necessidade fundamental para toda e qualquer Nação, isto porque não podemos falar em desenvolvimento social sem vinculá-lo à educação.

Entendemos que, atribuir à educação, do ponto de vista da administração pública, a categoria de serviços não-exclusivos, aqueles que podem ser oferecidos por organizações sociais e/ou entidades de direito privado, é um equívoco que pode aumentar ainda mais fosso que separa a população brasileira em dois grandes grupos: os que podem e tem tudo e os que tem absolutamente nada.

Analisando o sentido das políticas sociais no contexto atual, Coraggio (in: Tommasi, 1998), afirma que estas são elaboradas para possibilitar a política econômica. “Seu principal objetivo é a reestruturação do governo, descentralizando-o ao mesmo tempo em que reduz, deixando nas mãos da sociedade civil competitiva a alocação de recursos, sem mediação estatal.” (p. 78) É justamente o que é possível observarmos no papel atribuído à educação na reforma do Estado no Brasil.

A adoção do princípio de educação como serviço não-exclusivo do Estado se enquadra nas propostas neoliberais de reforma do papel do Estado com a redução dos gastos com políticas sociais. Embora esta terminologia não seja utilizada pelo governo, a semelhança dos eixos que sustentam as reformas nos permite relacionar a implantação da lógica neoliberal com a reforma gerencial brasileira.

Relação esta também percebida por Peroni (1999) que destaca que, tanto no período constituinte como na primeira fase de tramitação da LDB e durante a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos, o governo federal tinha um canal de diálogo com os setores organizados da educação, como associações científicas e sindicais e, a partir de 1995, esse diálogo foi encerrado e o interlocutor do executivo, para a elaboração de suas políticas educacionais, foi o Instituto Herbert Levy, signatário de propostas que iam “ao encontro da mudança de eixo da política educacional apresentada na passagem dos anos 80 para os 90, cuja lógica passou a ser a da

produtividade.” (p.97). É importante fazermos um parênteses sobre este Instituto...

Em agosto de 1.992 o Instituto Hebert Levy, com o apoio do MEC, organizou o Seminário “Ensino Fundamental & Competitividade Empresarial” do qual teve origem um documento com um diagnóstico sobre o ensino fundamental. Neste documento, o problema da educação brasileira “não seria a evasão, mas a repetência”; como solução foram apresentadas duas propostas: estabelecer um sistema de controle de qualidade e a criação de mecanismo de arrecadação e repasse de recursos para as escolas (Peroni, 1999, p.98).

O documento produzido pelo Instituto Herbert Levy neste seminário, utiliza as reformas educativas ocorridas no Chile e na Inglaterra, países que, reconhecidamente, pautaram suas propostas de reformas em princípios neoliberais,. Estes tiveram o financiamento e a avaliação como pilares das mudanças nos sistemas de ensino. Assim, “a definição de recursos, dentro de critérios universalistas e explícitos (...) e a implementação de mecanismos de controle de qualidade” são fundamentais para a implantação de uma política educacional. (Oliveira e Castro, 1993, p.67)

No início da sua primeira gestão como Presidente, Fernando Henrique Cardoso fez um pronunciamento na televisão lançando o Projeto *Acorda, Brasil, Está na hora da escola!*, contendo cinco pontos: 1) repasse do dinheiro do governo Federal direto para as escolas, 2) ensino à distância, através da TV escola, para a valorização do professor, 3) investimento em material didático, 4) criação de um currículo básico nacional e 5) criação de um sistema unificado de avaliação. Analisando estas propostas, Saviani (1997) as relaciona com as propostas neoliberais, afirmando que elas fazem parte da pauta dos organismos internacionais¹² para a modernização dos sistemas educacionais dos países ‘em desenvolvimento’:

“(...) o que predomina no discurso atual sobre educação é a necessidade de formação de força de trabalho com nível mais alto de conhecimento, recursos humanos flexíveis, de acordo com as exigências das novas tecnologias. Assim, apregoa-se maior rentabilidade do ensino básico, com ênfase na matemática, nas ciências exatas, na linguagem, na informática, seleção e avaliação dos profissionais (promoção, demissão, pagamento conforme mérito);

¹² - Sobre a interferência dos organismos internacionais na educação brasileira ver Fonseca in: Oliveira (1997), Tommasi, et. al. (1998), Rosemberg in: Krawczyk et. el. (2000).

maiores exigências para acesso ao ensino superior, reestruturação dos gastos públicos (aumento do número de alunos por sala e por professor, não investimento em infra-estrutura e salário); recursos só para os mais pobres (mas com apelo à colaboração da comunidade); reforma do sistema educacional (descentralização/municipalização); um novo conceito de público, desvinculado de estatal e de gratuito (responsabilidade da sociedade civil, da comunidade).” (p. 02)

As medidas adotadas, na área da educação, coincidem com àquelas implantadas nos países que assumidamente fizeram a reforma com princípios neoliberais, principalmente as ações relacionadas à avaliação dos sistemas educacionais. Oliveira (in: Catani e Oliveira, 2000) destaca que a implantação de sistemas de avaliação é, juntamente com a tônica governamental em torno da descentralização, um dos dois pólos característicos das reformas. A concepção subjacente à estas iniciativas é a de criação de um “novo padrão de controle” em substituição ao controle direto, realizado através de uma estrutura hierárquica com as funções de “inspeção” e “supervisão”, centrado em “mecanismos de aferição do controle do ‘produto’.” (pp. 87 – 88)

No Brasil, a convergência das políticas educacionais para o eixo da avaliação foi corroborada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que estabelece, no seu artigo 9º, à União, a incumbência, entre outras, de avaliar o ensino fundamental (inciso VI), normatizar os cursos de graduação e pós-graduação (inciso VII), avaliar as instituições de ensino superior (inciso VIII).

A ênfase na avaliação é tão visível que possibilitou a constatação de Cury (2001) que a LDB de 1996 possui dois eixos principais: a “flexibilidade” e a “avaliação”. (pp. 15 – 17). Vejamos a importante análise do autor:

“Trata-se de um poder inaudito posto nas mãos da União, através de uma avaliação sistêmica, sistemática e externa: do rendimento escolar, das instituições de ensino superior e do desempenho do docente. A LDB fala explicitamente em sistema nacional de avaliação do rendimento escolar do ensino fundamental (...). Trata-se pois de algo sistemático que faz parte da organização da educação nacional. E, ainda que se deva esperar a efetivação do regime de colaboração

como um modo de ser da gestão democrática, haverá a presença de avaliadores de um outro ente federativo.” (p. 17)

A criação de sistemas para avaliar a política educacional é um dos princípios que a educação tem na reforma gerencial do governo federal. O objetivo é possibilitar à sociedade o controle social, pois acredita-se que este mecanismo aumente a eficiência e a qualidade dos serviços públicos. (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado).

É importante destacar que alguns autores nos alertam que esta não é uma realidade só do Brasil. [cf. Gentili e Silva (1994), Oliveira (1997), Afonso (1998), Catani e Oliveira (2000), Dias Sobrinho (2000), Ferreira e Aguiar (2000), Freitas (2002)].

Analisando o papel da avaliação no contexto das reformas, principalmente educacionais, ocorridas em vários lugares do mundo, Dias Sobrinho (2000), afirma que:

“As crises mais agudas no contexto nacional e internacional propiciam a idéia bastante expandida de que a grande responsável pelos declínios de caráter econômico e dificuldades no plano social e político é a educação. Daí, segundo esse raciocínio, ser necessário reformá-la radicalmente. Toda reforma de educação promovida pelos governos nas últimas décadas concebem um papel central e determinante à avaliação, vista como instrumento de legitimação e tecnologia de poder. A avaliação para esse governos é o eficaz organizados das reformas em educação.” (p. 141)

Seguindo esta tendência mundial de utilizar a avaliação como eixo da política educacional, FHC vai criar novas formas de avaliação educacional, como o ENC (Exame Nacional de Cursos, também conhecido como Provão), que avalia o Ensino Superior e o ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio) que avalia o Ensino Médio, criados, respectivamente em 1995 e 1998; ao mesmo tempo que dá continuidade ao Sistema de Avaliação do Ensino Básico – SAEB, iniciado em 1.990.

Em relação ao SAEB faremos uma análise mais detalhada por se tratar de um sistema de avaliação, nossa principal referência nessa pesquisa.

A justificativa oficial para a implantação dos sistemas de avaliação é a de criação de um instrumento “indutor da melhoria da qualidade” (Castro, 1999). Até hoje o SAEB fez quatro aferições, em 1990, 1993, 1995 e 1997¹³ (portanto as duas últimas governo FHC). De acordo com o “Relatório do 2º Ciclo do Sistema de Avaliação da

Educação Básica 1993”, (MEC, 1995), o propósito deste sistema é “possibilitar a avaliação dos resultados de políticas e estratégias educacionais, quer as explícitas em Planos ou Programas, quer as implícitas na própria atuação dos sistemas educacionais (...) procurando, também, delinear os fatores que, já existentes no sistema, poderiam conduzir à melhoria da qualidade e do desempenho.” (p. 3).

É importante ressaltar que o SAEB, assim como o Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo - SARESP, avaliam o desempenho dos alunos, por meio de testes individuais. O SARESP traduz este resultado como desempenho da instituição escolar e o SAEB como desempenho de cada Estado da Federação avaliado. Portanto são propostas que utilizam a aferição o rendimento dos alunos por disciplinas como eixo estruturante do sistema de avaliação .

Para o Ministro da Educação do governo FHC, Paulo Renato Souza, o SAEB aplica, no Brasil, o que há de mais avançado em matéria de avaliação no mundo, fornecendo condições de “não só analisar a situação dos vários níveis de ensino, mas também a situação comparativa entre estados e sistemas educacionais (...) poderemos, portanto, avaliar os resultados das políticas educacionais que foram e serão aplicadas durante esse tempo.” (Souza in: Bicudo e Silva Jr., 1999, p. 25).

Castro¹⁴ (1999) também ressalta a importância do SAEB como mecanismo de avaliação do sistema e relaciona os principais resultados e tendências do SAEB / 1997 que, para a autora, devem pautar as políticas educacionais:

- A. Heterogeneidade dos sistema de ensino – a média dos alunos apresenta acentuados desníveis regionais, intra-estaduais e entre as zonas urbanas e rurais. Os alunos das regiões mais desenvolvidas apresentam desempenhos mais altos.
- B. Descompasso entre currículo proposto e desempenho dos alunos – os alunos não demonstram que aprenderam aquilo que consta nos currículos oficiais.
- C. Distorção idade/série repercute negativamente no aproveitamento do aluno – quanto maior a diferença entre a idade que o aluno deveria ter para estar na série que ele está cursando, pior é o seu rendimento.

¹³ - Sobre este tema ver Bonamino, (2002).

¹⁴ - Maria Helena Guimarães de Castro autora do texto *Educação para o século XXI – o desafio da qualidade e da equidade*. Brasília: INEP, 1999, é Presidente do INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, órgão responsável pela formulação e execução do SAEB.

- D. Associação entre o desempenho dos alunos e o nível de escolaridade dos professores – quanto maior a escolaridade do professor¹⁵, maior o desempenho do aluno.
- E. Grau de escolarização dos pais influencia desempenho dos alunos – quanto maior o grau de escolaridade dos pais maior a média atingida pelos alunos. (pp. 30 – 31).

Porém, ao finalizar estas observações o texto nenhuma referência sobre as ações e/ou medidas que o governo irá adotar para intervir na realidade diagnosticada, embora a autora tenha ressaltado sua importância no direcionamento das políticas educacionais.

Por outro lado, em Sousa (in: Oliveira, 1997) vemos uma análise diferente sobre o SAEB. A autora relata algumas implicações, para a gestão educacional, com a implantação de sistemas de avaliação neste molde. Alerta para a possibilidade de aumento na seleção social na escola. Diz a autora, “a esperança de premiações e o temor às punições podem resultar em fortalecimento do processo seletivo que já ocorre na escola, levando à ‘expulsão’ dos alunos que não revelam probabilidade de sucesso nos testes, em nome de não comprometer a classificação da escola (...)” (p. 280)

Outro alerta importante da autora é sobre a possibilidade da avaliação do SAEB, por estar fundamentada no rendimento dos alunos, estimular a competição entre as escolas, “responsabilizando-as, em última instância, pelo sucesso ou fracasso escolar.” (p. 279). Este procedimento, quando analisado sob a ótica da gestão, “pode significar um descompromisso do poder público com suas responsabilidades na área educacional.” (p. 281).

O potencial da avaliação de intervir em algumas razões das desigualdades sociais deve ser valorizado, caso contrário, estaremos fortalecendo a continuidade da construção de uma sociedade sob as bases da exclusão da grande maioria da população ao direito inerente e fundamental de acesso, permanência e aprendizagem na escola pública.

¹⁵ - Apesar disso é importante destacar que, conforme o texto, a média atingida pelos alunos que os professores possuem licenciatura não é maior que a dos alunos que os professores têm somente nível superior, sem licenciatura. (p. 31).

2 - POLÍTICA EDUCACIONAL E REFORMA DO ESTADO EM SÃO PAULO

No Estado de São Paulo, a constituição de uma política no campo da educação, teve início no final do século XIX, após a instalação da República. Os ideais liberais de valorização da instrução pública, associados à crescente industrialização e urbanização, fizeram com que os governos estaduais dessem início a consolidação de uma política educacional estadual. Desta forma, “no século XX, o Estado de São Paulo construiu e consolidou um sistema educacional que pode ser considerado o núcleo mais antigo das políticas sociais implantadas no Estado.” (Rus Perez, 1994, p.22).

Das ações que caracterizaram a intervenção estatal na educação paulista podemos destacar, conforme Rus Perez (1994, p. 22), a formulação e implementação de políticas com objetivos bem claros de ampliação e extensão da escolarização, a montagem de um arcabouço institucional e a criação de uma burocracia. Desta forma, a política educacional no Estado de São Paulo se constituiu, basicamente, por meio do poder estatal.

Embora os objetivos de ampliação e extensão da escolarização estivessem acompanhando a política educacional no Estado de São Paulo desde o seu início, é somente na década de 60 que verificamos uma intensa expansão do sistema. Isto porque, no início dos anos 60 tínhamos 1.620.805 crianças matriculadas no ensino fundamental e uma população em idade escolar (de 07 a 14 anos) de 2.355.116, ou seja, a rede estadual atendia somente 68% da população com idade para freqüentar a escola, o que obrigou o direcionamento de investimentos na construção de escolas. Conforme Rus Perez (1994, p. 08) este foi o período em que houve a maior ampliação da rede física estadual, com uma taxa anual de 7,9%, de crescimento da rede escolar.

Desta forma, chegamos aos anos 70 com 81% das crianças em idade escolar freqüentando a escola; na década de 80 este índice subiu para 85% e entramos nos anos 90 com 90% de atendimento¹⁶. O Anuário Estatístico do Brasil revela que em 1997 o atendimento da demanda, no Estado de São Paulo, ampliou para 94,3% da população escolarizável.

Os dados mostram que muito se avançou em relação à ampliação e expansão da rede escolar, embora não possamos dizer (ainda!) que o ensino está universalizado no Estado de São Paulo. Se por um lado, verificamos que o problema da oferta de vagas

¹⁶ - Dados do IBGE/ censo e SEADE in: RUS PEREZ, (1994), p.12.

está praticamente resolvido, por outro, detectamos várias deficiências no ensino ofertado.

Uma dessas deficiências (e talvez a mais importante!) pode ser percebida analisando as taxas de aprovação no ensino fundamental na rede estadual. De 1960 até 1990 o maior índice de alunos aprovados foi 86% (em 1975). Nos outros anos a taxa oscilou entre 67% e 73%. O Anuário Estatístico do Brasil revela que em 1995 o índice de aprovação foi de 80%.

Nessa direção é fundamental dar destaque a pioneira pesquisa de Brandão, Baeta e Rocha (1983), sobre evasão e repetência no Brasil. Ao iniciarem a exposição do tema, as autoras, fazem referência à apresentação de Lourenço Filho, em maio de 1934, sobre os resultados obtidos com o primeiro levantamento estatístico do ensino, no qual, era possível constatar a tragédia da educação pública em números. Nesta época, tínhamos por volta de 8 milhões de crianças em idade escolar, destas, pouco mais de 2 milhões estavam nas escolas; a frequência não chegava a 70%; a taxa de conclusão não atingia 6%. Após a elaboração da pesquisa, autoras constataam que:

“Cinquenta anos depois, temos uma situação que não difere muito daquela que falava Lourenço Filho: para cada 1.000 crianças que se matriculam na 1ª. série do 1º grau somente 438 chegam à 2ª. série, 397 à 4ª. série (última série do antigo primário) e 180 ao último ano do 1º grau.” (p. 09)

No Estado de São Paulo não é diferente do que acontece no país. As estatísticas da Secretaria Estadual de Educação¹⁷ revelam que a escola pública paulista, a cada ano, colocou para fora de seu sistema pelo menos 20% das crianças que nele ingressaram no ano anterior. Esta constatação nos permite dizer que a educação, no Estado de São Paulo, assim como no Brasil todo, possui um caráter seletivo e excludente.

Brandão, Baeta e Rocha (1983), em pesquisa de importância já destacada, citam várias pesquisas sobre as diversas dimensões das justificativas dos números da evasão e da repetência e afirmam que “a forma como se processa a absorção do aluno pelo sistema educacional é o principal mecanismo de seleção e exclusão.” (pp. 78 – 80).

Outro grande problema, não menos grave, é o da qualidade do ensino ofertado para os alunos que permanecem no ensino fundamental, ou seja, a escola pública não só

¹⁷ - Afirmções constantes no Comunicado da Secretaria Estadual de Educação de 22.03.95, “Diretrizes educacionais para o Estado de São Paulo, no período de janeiro de 1.995 a 31 de dezembro de 1.998”, publicado no Diário Oficial do Estado de 23.03.95.

exclui um grande contingente de crianças como também não consegue garantir a aprendizagem daquelas que ficam no sistema.

Uma pesquisa elaborada pela Fundação Carlos Chagas realizado com a colaboração de instituições internacionais nos dá uma idéia sobre a situação da aprendizagem das crianças brasileiras. Este estudo analisou o desempenho escolar de crianças de 13 anos, em ciência e matemática, que estavam cursando de 5º a 8º série em vários países do mundo e o Brasil só ficou a frente de Moçambique¹⁸. Também no início dos anos 90, o Brasil participou do Teste de Matemática e Ciências da Internacional Assessment of Educational Progress (IaeP), os 5% de alunos mais bem classificados no teste não superaram a média de países como Coreia, Taiwan, Suíça, ex - União Soviética, Hungria e França (Castro e Carnoy, 1997, p. 13).

Desta forma, não só os objetivos de universalização do acesso e permanência na escola devem ser preocupações fundamentais para os formuladores das políticas educacionais. Também a preocupação com o ensino proporcionado é um ponto nevrálgico para os governos, pois de nada adianta garantir vagas para que as crianças estudem se não se garante que ela vá sair da escola, após concluir o nível do ensino que está cursando, com os conhecimentos, habilidades e competências adquiridas. Se faz premente uma escola que se fundamente pela inclusão, criando mecanismos que assegurem, às crianças, o acesso, a permanência e a aprendizagem.

Assim, a responsabilidade dos governos que assumem o Estado é muito grande, pois é necessário formular políticas que articulem a garantia de acesso e permanência das crianças na escola com a erradicação da evasão e repetência, visando o compromisso das escolas com a aprendizagem de todos os alunos.

Acrescente-se a essa responsabilidade o fato de o Estado de São Paulo ter um desenvolvimento econômico, industrial e tecnológico comparável aos dos países desenvolvidos; o que nos desafia, sob pena de aumentarmos cada vez mais a legião dos excluídos, a colocar a educação pública paulista à serviço de uma formação que possibilite aos seus alunos o ingresso, responsável e consciente, no mundo de trabalho.

No seu trabalho intitulado *Avaliação, impasses e desafios da educação básica*, Rus Perez (2000), ao analisar a política educacional no Estado de São Paulo de 1967 a 1991, revela que, apesar da oferta educacional e as matrículas estarem em constante crescimento, os avanços nos resultados qualitativos como taxas de repetência,

¹⁸ - Informações retiradas do Comunicado da Secretaria Estadual de Educação, citado na nota anterior.

defasagem idade/série e baixas taxas de concluintes têm sido poucos significativos. Como consequência desta situação, criou-se um “sistema ‘dual’ e perverso do ponto de vista redistributivo, oferecendo um ensino de qualidade, com mais recursos, para os grupos sociais de média e alta renda e economicamente dominantes.” O interior da escola pública também reproduz este “ ‘sistema dual’ e perverso, surgindo um conjunto de escolas melhor equipadas que são freqüentadas por alunos de extração social mais privilegiada, enquanto os mais pobres freqüentam as escolas menos equipadas e de pior qualidade.” (pp. 215 – 216).

O que podemos apreender desta constatação é que não só a política educacional implantada no Estado de São Paulo, como já dissemos, pelo próprio poder estatal, criou um *apartheid* social entre escola pública e privada como também o reproduziu dentro do sistema que o próprio Estado gerencia, a escola pública. O mais grave desta constatação está na manutenção e reprodução deste *apartheid* pelos governos que assumiram o Estado no período estudado pelo autor.

É com esta situação de *apartheid* social na educação paulista que chegamos à campanha eleitoral de 1994, para substituir o então Governador Luiz Antonio Fleury¹⁹.

O candidato que seria eleito no pleito, Senador Mário Covas, apresentou, durante a campanha, um *Programa de Educação para o Estado de São Paulo*, datado de setembro de 1994 e assinado por uma Comissão Coordenadora composta por Rose Neubauer da Silva, Gilda Portugal Gouvêa e Hubert Alquéres. Na *introdução* do documento encontramos uma análise sobre a educação no Estado de São Paulo, que critica a política educacional dos últimos 20 anos. Para os autores, “a educação paulista vem passando por um processo de deterioração e até mesmo de retrocesso.” (p. 01)

O crescimento do sistema educacional sem qualidade do ensino ofertado é resultado de uma política do governo militar que “usou a estratégia de construção desenfreada de construção de escolas como instrumento de negociação política.” Em decorrência, as escolas, salas de períodos escolares foram multiplicados, sem um planejamento cuidadoso, surgindo a necessidade urgente de aumentar o número de professores e de outros profissionais do ensino. Desta forma, “a administração pública permitiu, assim, que as faculdades privadas proliferassem, sem realizar qualquer acompanhamento e/ou controle cuidadoso da qualidade da formação que os futuros

¹⁹ - À época Fleury estava filiado ao PMDB, partido que estava à frente do governo do estado pela terceira vez consecutiva. O primeiro governador do PMDB foi Franco Montoro (1983 – 1987), o segundo Orestes Quêrcia (1987 – 1991) e o terceiro foi Fleury (1991 – 1994).

educadores das escolas públicas (...) receberiam.” As administrações anteriores não se preocuparam com os problemas que o estado teria de enfrentar e não implantar formas de gerenciamento efetivos das escolas. Esta situação faz, na visão dos autores, com que seja impossível intervir no sistema, perpetuando-se a ineficiência e a centralização. (p.01).

No documento é destacado que a situação é mais grave ainda quando falamos da educação como um todo no Estado de São Paulo. As administrações anteriores restringiram-se ao papel de “mero gestor da rede estadual”, sem elaborar um “planejamento estratégico sólido, apto a aprimorar a educação ofertada.” (p. 02)

A análise é concluída com a afirmação de que o PSDB considera que a área da educação demanda ações “atrevidas, ousadas e radicalmente opostas às que vem sendo tomadas nos últimos 8 anos.” O papel que o Estado deve assumir é o de “articulador e integrador” de um projeto de educação para o Estado. Neste processo, cabe à secretaria “um papel de liderança: deverá formular uma política de educação que integre os mais diferentes aspectos aí envolvidos, desde os recursos humanos, físicos e materiais, até o estabelecimento de parcerias profícuas para o Estado, em sua função de formar de maneira adequada a geração de amanhã.” (pp. 02 – 03).

Embora esta análise contemple muitas justificativas que explicam o desmonte da educação pública no Estado, é importante destacar que não há menção ao fato que destacamos acima (Rus Perez, 2000) da política educacional implantada no Estado ter criado um *apartheid* social, fora e dentro do sistema público paulista. O que já deixa claro que não é intenção, desta proposta de governo, não reproduzir as desigualdades existentes na sociedade e muito menos criar mecanismos de intervenção nas desigualdades já consolidadas, como por exemplo o analfabetismo de grande parcela da população jovem e adulta.

É no próximo ponto analisado no documento, *diagnóstico da educação básica em São Paulo*, que encontramos o destaque para os principais problemas da educação paulista. Através de gráficos, os autores afirmam que a responsabilidade do Estado com o ensino público é muito maior que a dos Municípios (em 1993 cerca de 80% das matrículas do ensino fundamental e médio estavam na rede estadual). Os “principais entraves à educação básica paulista” são:

1) Ineficácia do sistema: representada nas altas taxas de reprovação, cerca de 20% do total dos alunos matriculados em 1992 e pela “precária qualidade do ensino recebido por aqueles que conseguem permanecer no sistema.” Como exemplo desta

afirmação os autores citam o estudo da Fundação Carlos Chagas que analisou o desempenho escolar de crianças de 13 anos, em ciência e matemática, que estavam cursando de 5º a 8º série em vários países do mundo e o Brasil só ganhou de Moçambique.

2) Ineficiência do sistema: que resulta no aproveitamento irracional dos recursos pela existência de uma máquina gigantesca sem mecanismos de controle sobre o sistema de ensino. (pp. 04 – 05)

O outro ponto tratado no texto é chamado de *condicionantes*. Os autores relatam as dificuldades no tratamento da questão da educação, entre elas, destacam-se, as “restrições financeiras e as dificuldades em formar parcerias”, como empecilhos financeiros é ressaltada a crise econômica, reflexo imediato da queda da arrecadação do ICMS. (p. 07)

Neste contexto, são expressadas as *diretrizes principais* do governo Covas para a educação. A grande diretriz é a “**revolução na produtividade dos recursos públicos** que, em última instância deverá culminar na melhoria da qualidade do ensino.” As diretrizes complementares são: reforma e racionalização da rede administrativa e mudanças no padrão de gestão. (p. 09, grifo dos autores).

Ao encerrar o documento, os autores destacam as *metas e recursos*, que tratam, respectivamente, dos prazos para o cumprimento das propostas e a origem das verbas necessárias para tanto. (p. 16) O documento traz ainda, gráficos sobre a evolução da matrícula na pré-escola, 1º e 2º graus, variação alunos x funcionários x ICM, orçamento da secretaria e gasto com pessoal. (pp. 17 - 19)

A análise deste documento nos permite compreender os principais eixos de mudanças na educação pública paulista, caso Covas fosse eleito. Durante a campanha Covas afirmava que, se eleito, iria governar São Paulo partindo de três princípios: revolução moral, revolução administrativa e revolução na produtividade. Podemos afirmar que estes princípios são os mesmos que informam a política educacional proposta para este governo.

Também é possível afirmar que as propostas de mudanças na educação, nesta política partidária, se fundamentam em princípios defendidos por Rose Neubauer da Silva, uma das autoras do documento de campanha citado anteriormente, em artigo elaborado conjuntamente com Cruz (1996). Para as autoras os referenciais que devem nortear a gestão educacional são:

“- revisão do papel do Estado nas áreas de prestação de serviços sociais, especialmente na área educacional, a fim de torná-lo capaz de exercer sua função redistributiva e de formulador de uma política nacional, articulada com as aspirações da população e de uma sociedade que se pretende moderna e desenvolvida; (...)

- democratização e descentralização do poder, visando ampliar a autonomia educacional e financeira dos estados e municípios;

- definição clara de competências e atribuições, associadas a padrões de desempenho, resultados de avaliações e prestação de contas da qualidade dos serviços executados; (...)

- ênfase em políticas educacionais voltadas para o aumento da autonomia da escola como *locus* privilegiado de execução do processo educacional; (...)

(p.216)

Estas constatações nos permitem reconhecer que, seguramente, é uma proposta de política educacional planejada e coesa que, além de extremamente bem articulada entre si, é componente de um plano de governo. É nessa direção que concordamos com Oliveira (1999), na sua dissertação de mestrado, que analisa o processo de formulação das diretrizes educacionais deste período, quando afirma que esta política se apresenta “bastante global, articulada, informada por uma lógica” que se diferencia “da marcante fragmentação que marcara a ação de outros governos” no Estado de São Paulo. (p. 23)

Desta forma, podemos afirmar que a proposta política partidária, representada por Covas, se configura em um projeto de sociedade, portanto um projeto para o Estado de São Paulo. Projeto este que, seguindo as tendências mundial e nacional²⁰, iniciadas, respectivamente, nos anos 80 e 90, tem como objetivo fundamental o saneamento e a redução das contas do Estado para que ele possa gastar menos e, ao mesmo tempo, prestar serviços públicos de qualidade à população.

Com a finalização do pleito e a vitória desta proposta partidária, na área da educação este projeto ficou nas mãos da pesquisadora da Fundação Carlos Chagas e Professora da Universidade de São Paulo, a Profa. Rose Neubauer da Silva, uma das três pessoas que elaboraram o documento da campanha.

²⁰ - É importante destacar que a eleição e a política de Mário Covas encontrou ressonância na eleição e na política do presidente FHC, uma vez que os dois pertenciam ao mesmo partido - o PSDB.

Vejamos como este projeto se configurou após a eleição do PSDB, com as posses do Governador Mário Covas e da Secretária de Educação Rose Neubauer.

Em 23.03.95, a Secretária, publicou um Comunicado no Diário Oficial do Estado intitulado: “Diretrizes educacionais para o Estado de São Paulo, no período de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 1998”, com o objetivo de tornar públicas, aos integrantes dos quadros do magistério, de apoio escolar e da Secretaria da Educação, as principais ações governamentais, nesta área, durante a gestão que estava se iniciando²¹.

Este Comunicado, com ligeiras modificações, é o documento, da campanha do PSDB que analisamos anteriormente, *Programa de Educação para o Estado de São Paulo*, datado de setembro de 1994. Mais uma vez é importante ressaltar o grau de planejamento e coesão desta política que, após a eleição, se concretizou para toda a sociedade paulista com os mesmos princípios expressos nas propostas de campanha²².

Rose Neubauer, agora como secretária, inicia este documento analisando o fornecimento dos serviços públicos no Estado e, em relação à educação, diz que “é possível afirmar, portanto, que nos últimos 20 anos a educação paulista vem passando por um processo de deteriorização e até mesmo de retrocesso.” Para ela, a educação permaneceu não só “caótica” como também “desorganizada” e, frente aos problemas existentes, é necessário “ações atrevidas, ousadas e radicalmente opostas às que vêm sendo tomadas nos últimos oito anos”²³.

Após criticar as políticas educacionais implementadas no Estado até aquele período, a Secretária afirma que para reverter este quadro é necessário alterar totalmente o rumo das ações que vinham sendo implantadas. Ações estas caracterizadas como “casuísticas” e “parciais”. Para ela, o Estado deve ser o “articulador e integrador e um projeto de Educação para São Paulo” e não somente gestor da máquina burocrática.

Assim, prossegue a análise, o papel que a Secretaria da Educação deve ter é o de “liderança: deverá formular uma política de educação que integre os mais diferentes aspectos aí envolvidos, desde os recursos humanos, físicos e materiais, até o

²¹ - Quando Mário Covas assumiu o Governo do Estado em 1.995 não era permitida a reeleição para os cargos do executivo. Isso foi alterado com uma emenda constitucional aprovada no início de 1.998. Desta forma, ele foi reeleito e hoje verificamos uma continuidade da política educacional adotada no início do seu primeiro mandato. Portanto estamos trabalhando com a caracterização do período referente aos dois mandatos de Covas e Rose Neubauer (1.995 - 1.998 e 1.999 - 2.002).

²² - No decorrer da análise do Comunicado perceberemos que as ações propostas nos dois documentos são as mesmas. A diferença entre o documento de campanha e o Comunicado está na ausência, neste segundo, de dois itens do primeiro: *condicionantes e metas e recursos*.

²³ - As citações que se seguem foram retiradas do documento “Diretrizes Educacionais para o Estado de São Paulo, no período de janeiro de 1.995 a 31 de dezembro de 1.998” publicadas no Diário Oficial do Estado em 23.03.95.

estabelecimento de parcerias (...)", pois a não universalização do acesso à educação básica se deve a: "ineficácia do sistema" - caracterizada pelos altos índices de evasão e repetência; e a "ineficiência do sistema" - caracterizada pela "precária qualidade do ensino recebido por aqueles que conseguem permanecer no sistema de ensino paulista". O resultado da junção desses fatores "é a profunda crise do sistema de ensino que precisa ser urgentemente melhorado e remodelado".

É com base nestas considerações que o Comunicado destaca a "grande diretriz" da política educacional do governo Covas: "a revolução na produtividade dos recursos públicos que, em última instância, deverá culminar na melhoria da qualidade de ensino". Observa, porém, a Secretária que para que esta revolução ocorra, "algumas mudanças são imprescindíveis. Entre elas cabe destacar a revisão do papel do estado na área de prestação de serviços educacionais. (...) O Estado deverá transformar-se no agente formulador, por excelência, da política educacional paulista, voltada à realidade sócio-econômica do estado e às aspirações de uma sociedade que se pretende moderna e desenvolvida."

Esta revisão no papel do Estado, neste política, deverá ser norteadas por duas diretrizes complementares: "reforma e racionalização da rede administrativa e mudanças nos padrões de gestão."

Para compreendermos a política educacional da gestão Covas/Rose, no contexto da política de governo, é importante retomarmos as propostas para governar o Estado. Como dissemos anteriormente, esta era baseada em três revoluções articuladas: revolução moral, revolução administrativa e revolução na produtividade. Sua justificativa era que, juntas, estas revoluções permitiriam sanear as contas do Estado; modernizar o aparelho burocrático para gastar da melhor maneira cada real disponível; estimular a participação da sociedade; e garantir a qualidade dos serviços que são devido pelo Estado à população."²⁴

Na área da educação, as especificidades destas revoluções se concretizaram nas diretrizes propostas²⁵ de revolucionar a produtividade dos recursos públicos visando a melhoria da qualidade de ensino – sendo, para tanto, necessária a revisão do papel do Estado - reformar e racionalizar a rede administrativa e mudar os padrões de gestão.

²⁴ - Citação do documento "Você sabia?", publicado no final do primeiro mandato de Covas, pelo Gabinete do Governador, maio de 1.999.

²⁵ - Propostas expressas no Comunicado do DOE de 23.03.95, op. cit.

É perceptível nesta política sua consonância com os pressupostos expressos na reforma implantada por FHC, que pretende fazer do papel do Estado uma “administração gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento da cidadania” (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995, p.19). Como lembramos os dois fazem parte do mesmo partido, o PSDB.

As diretrizes das reformas educacionais vêm na esteira de uma reforma mais ampla e profunda que envolve o próprio Estado, no que diz respeito ao seu papel e as suas funções. Assim, FHC e Covas, ao adotarem conceitos como racionalizar, reformar, produtividade e qualidade, acompanham uma “agenda mundializada” que tem servido de referência para as reformas educacionais²⁶ empreendidas nos anos 90. (Catani e Oliveira, 2000, p. 77).

Desta forma, reconhecemos na política educacional de Mário Covas, assim como na de FHC, uma convergência ao movimento de reforma do Estado. As transformações ocorridas no entendimento do papel do Estado nas décadas de 80 e 90, analisadas por Abrucio (1999), quando confrontadas com as diretrizes expressas no Comunicado de 22.03.95, nos revela que ao propor uma “revolução na produtividade” a idéia de gestão subjacente é a de “gerencialismo puro” que, conforme o autor, “teve como principais objetivos reduzir os custos do setor público e aumentar sua produtividade” (p.182). Ao colocar a “melhoria na qualidade do ensino” como resultado desta revolução na produtividade, vemos que a idéia de gestão é a de “consumerism”, que tenta corrigir as distorções do gerencialismo puro introduzindo “o conceito de qualidade no setor público” (p.185).

Desta forma, é possível afirmar que a política educacional implantada no Estado de São Paulo a partir de 1995 é uma articulação de dois “modelos gerenciais” de administração pública colocados em prática, inicialmente, na Inglaterra durante a década de 80. Estes modelos partem do princípio de que é necessário reduzir os gastos e melhorar a qualidade dos serviços prestados pelos setores públicos, visando acabar com a “ineficácia” e “ineficiência” do sistema, considerados pela Secretaria da Educação “os principais entraves à educação básica no Estado de São Paulo”.²⁷

Vejam os quais foram as ações propostas e, posteriormente colocadas em prática, objetivando concretizar estas diretrizes. A Secretaria da Educação implantou várias

²⁶ - Sobre este tema é interessante a leitura dos seguintes textos: Gentili (1994), Castro e Carnoy (1997), Afonso (1998), Oliveira (in: Ferreira e Aguiar 2000), Catani e Oliveira (2000)

²⁷ - op. cit., Comunicado de 23.03.95.

mudanças no sistema escolar paulista, alterando as escolas em aspectos físicos, pedagógicos, humanos e materiais. A seguir, citaremos as principais ações²⁸ propostas para estas mudanças. Como nosso objetivo é analisar a proposta deste governo de avaliação do sistema – o SARESP – não nos deteremos, exaustivamente, em outras ações e, analisaremos o SARESP no capítulo 3.

- **Extinção das Divisões Regionais de Ensino (DRE's)** – assim que assumiu, em janeiro, Covas extinguiu esta instância burocrática intermediária entre as Delegacias de Ensino e as Coordenadorias de Ensino. Conforme Cortina (2000), esta medida resultou numa economia de \$ 1,3 milhão. (p. 65)
- **Concurso para Delegado de Ensino** – esta proposta foi apresentada “como inovadora por substituir as antigas nomeações políticas por critério democrático baseado na competência.” Cortina (2000, p. 70)
- **Reorganização física das escolas** – A partir do início do ano letivo de 1996, os estabelecimentos de ensino tiveram que optar entre o oferecimento de classes de 1^a a 4^a ou de 5^a a 8^a série do “ensino fundamental” e ainda o “ensino médio”, não mais sendo possível uma mesma escola oferecer todos os níveis de escolaridade.²⁹
- **Fortalecimento do repasse financeiro para as APMs – Associações de Pais e Mestres** – Aumento da verba enviada para as escolas adquirirem materiais e equipamentos. Conforme o documento, Você sabia?, publicado pelo Gabinete do Governador em 1999, em 1995 foram repassados 44 milhões, em 1996 foram 152 milhões, 135 milhões em 1997 e 94 milhões em 1998.
- **Cadastramento de alunos com a emissão do RG escolar** – esta medida tinha o objetivo de controlar o número de alunos que estavam entrando e saindo da rede.
- **Informatização administrativa** – repasse de verbas para as escolas comprarem computador multimídia, com placa de fax, impressora e pacotes de programas básicos e capacitação para funcionários. A proposta era interligar toda a rede com a delegacias de ensino e a secretaria.
- **Projeto de Educação Continuada – PEC** – programa de capacitação profissional com o objetivo de aperfeiçoar e formar os educadores da rede.
- **Criação de Classes de Aceleração** – destinado à alunos (do ciclo básico à 4^a série) que tinham ultrapassado dois anos ou mais da idade prevista para a série que estava frequentando.

²⁸ - Sobre as ações desta gestão e opiniões dos professores sobre elas ver estudo de Cortina (2000).

²⁹ - Sobre os números da reorganização da rede ver Cortina (2000), pp. 85 – 87.

- **Novo Plano de Carreira para Docentes da Rede** - com alteração dos salários e redução dos níveis de progressão funcional.
- **Criação do HTPC - Hora do Trabalho Pedagógico Coletivo** - obrigatório e realizado conforme a carga horária do professor.
- **Alteração nas grades curriculares** - redução de 25% da carga horária (em número de aulas) do ensino fundamental de 5º a 8º séries e do ensino médio.
- **Instituição (opcional) das salas-ambientes** - estabelecendo uma determinada sala para as aulas de cada uma das disciplinas.
- **Criação da função de Professor Coordenador Pedagógico** - cada escola passou a ter um professor com a função de coordenar pedagogicamente o trabalho desenvolvido em todos os períodos.
- **Organização do ensino em ciclos** – mudança do regime seriado para os ciclos com progressão continuada no interior dos mesmos (foram criados dois ciclos: O Ciclo I de 1ª a 4ª e o Ciclo II de 5ª a 8ª série).
- **Implantação do SARESP (Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo)** – com o objetivo de avaliar as escolas, principalmente, conforme o rendimento de seus alunos – sua primeira aferição foi em abril de 1996.

Longe de esgotar a exposição de todas as medidas e programas adotados pela gestão Covas/Rose, as citações anteriores foram utilizadas para demonstrarmos as ações colocadas em prática com o objetivo de concretizar a principal diretriz do governo de revolucionar a produtividade dos recursos públicos e melhorar a qualidade do ensino.

As ações adotadas além de estabelecerem uma relação direta e objetiva com as diretrizes do governo, não só na área da educação mas principalmente com o plano de governo como um todo, também demonstram o grau identificação entre estas e as orientações do processo internacional de reformas do ensino. Assim sendo, importante se faz o destaque para a tese de Martins (2001) que, ao analisar os temas da autonomia e da gestão na escolas públicas, afirma que existe uma “pauta comum em vigor para as reformas do ensino, baseada nos mesmos preceitos que vêm reorientando o mundo do trabalho”, os principais pressupostos desta pauta são:

“(...) b) desconcentração do poder e descentralização de sua gestão, por meio da delegação da autonomia; c) relação entre qualidade de educação e verificação do desempenho da rede de escolas, através da responsabilização de seus principais atores, uso de novas tecnologias pela escola, incluindo-se a informática na gestão do

sistema e nas escolas; d) finalmente, a tendência ao estabelecimento de parcerias com o setor privado.” (p 224)

Os pressupostos acima estão expressos em várias passagens do Comunicado de 22.03.95 que estabelece as diretrizes deste governo para a educação pública paulista. Vejamos algumas delas:

“Buscar-se-á construir na Secretaria uma máquina administrativa leve, ágil, flexível, eficiente e moderna, capaz de ser um instrumento eficaz na implantação de uma nova política educacional. Para tanto, dois objetivos deverão ser atingidos: a instituição de um sistema eficaz de informatização dos dados educacionais e a desconcentração e descentralização de recursos e competências.”

“Ao lado de medidas para melhorar o desempenho da secretaria, esta administração, buscará novas parcerias com outras instâncias da sociedade – empresários, professores, pais, sindicatos, universidades, etc – entre as quais os municípios se constituirão em parceiros privilegiados.”

“Várias propostas de autonomia, ocorrendo em diversos Estados brasileiros com sucesso, podem nortear as estratégias a serem desencadeadas nessa direção. Entretanto, a autonomia tem como contrapartida a responsabilidade e o compromisso.”

“É preciso que as escolas tenham maior autonomia financeira, pedagógica e administrativa que lhes possibilite iniciativa de decisão frente ao seu projeto pedagógico.”

“A administração, buscando a integração das ações escolares, deverá estabelecer um sistema criterioso de avaliação dos resultados da aprendizagem dos alunos e criar condições para que as escolas respondam por eles.”³⁰

Com isso, é possível afirmarmos que a gestão Covas/Rose objetiva implantar reformas educativas pautadas nos princípios que fundamentaram as reformas ocorridas no mundo todo, iniciadas ao final a década de 70 com a crise do petróleo. E que tiveram nas teorias neoliberais de redução do papel do Estado, principalmente nas políticas sociais, seu principal eixo.

³⁰ - Todas as citações aqui expostas foram retiradas do Comunicado “Diretrizes ...” publicado no Diário Oficial do Estado em 23.03.95, op. cit.

Martins (2001, p. 218) nos alerta ainda que as diretrizes da política educacional da gestão Covas/Rose também estão estruturadas sobre uma concepção de “modernização”. Mas quem nos oferece análises sobre este tema é Cortina (2000), que discute a política deste período exatamente da ótica da modernização. A autora avalia que os principais conceitos das propostas referem-se “à racionalização, otimização de recursos materiais e humanos, eficiência, eficácia e qualidade. Conceitos que são elencados como componentes de um processo modernizador.” (p. 313)

Neste trabalho, Cortina (2000) também faz interessante análise sobre a concepção de modernidade e modernização no primeiro Governo Covas (1995 – 1998), que estão contempladas em Bresser Pereira³¹. Para este último, “modernidade é ‘o tipo de capitalismo que prevalece nos países capitalistas desenvolvidos’ que representam um modelo para os países em desenvolvimento” (p. 313) e “modernização seria ‘um processo de transição de valores e práticas arcaicas para valores e práticas modernas’” (p.314). A autora nos chama a atenção para a semelhança destas idéias políticas com o movimento mundial de reformas pautadas nos princípios neoliberais ao ressaltar que a distinção entre moderno e arcaico “repete a associação presente no ideário neoliberal.” (314).

A idéia de modernidade e modernização acompanha todo o arcabouço da teorias neoliberal, é um dos argumentos utilizados com o objetivo de revelar quem é ‘arcaico’ ou ‘moderno’. Conforme definição de Bresser Pereira, quem é contra ‘modernização’, que podemos traduzir como ênfase em reformar os papéis institucionais da nossa sociedade, seja do Estado ou dos sistema educativos, é atrasado e está fora do movimento atual da modernidade.

Neste ideário, reformar os sistemas escolares também é necessário, pois a “modernização” da educação é um caminho para a “modernidade”³², fundamental para qualquer sociedade que queira participar dos processos de globalização³³ da economia. E foi justamente com uma “plataforma centrada na modernização da gestão do Estado” (Martins, 2001, p. 212) que Mário Covas foi eleito governador do Estado de São Paulo,

³¹ - Esta constatação é fundamental para a confirmação de nossa análise sobre a íntima relação entre os pressupostos políticos de FHC e os de Covas que, além de pertencerem ao mesmo partido, implantam, ao mesmo tempo, reformas sob a orientação neoliberal.

³² - Uma discussão esclarecedora sobre ‘modernidade’ e ‘modernização’ na educação pode ser encontrada em Cassassus (1993).

³³ - Cocco (1997) afirma que a economia dos países, tanto centrais como periféricos, enfrentam desafios de duas ordens, um deles é a “dos imperativos da inserção competitiva nos grandes mercados mundiais que resultam em processos de racionalização técnica e de busca sistemática de redução dos custos. Este desafio o autor chama de “globalização.” (p. 09)

colocando o estado, a partir de então, no contexto da tendência mundial das reformas neoliberais.

Neste cenário é importante ressaltarmos o importante fomento das agências internacionais de financiamento na viabilização das reformas propostas pelos governos brasileiro e Covas/Rose. Em especial, cabe destacar o papel do Banco Mundial, que tem exercido forte influência nos rumos das reformas educativas no mundo todo. Soares (in: Tommasi (et al 1998) assevera que a importância do Banco Mundial na educação pública deve ser destacada, pois, além do montante de seus empréstimos e a abrangência de sua área de atuação, possui um “caráter estratégico (...) no processo de reestruturação neoliberal dos países em desenvolvimento, por meio de políticas de ajuste estrutural.” (p. 15). A autora esclarece ainda que de 1987 a 1990 do total de empréstimos que o banco fez ao Brasil apenas 2% destes se destinavam à educação; de 1991 a 1994 a participação deste setor no montante financiado passou para 29%, revelando um grande crescimento no interesse do banco, e na disponibilidade do governo brasileiro, em ampliar sua área de influência na gestão da educação pública brasileira.

O reflexo e as conseqüências desta ampliação de empréstimos, tanto em volume como também em influência, é assim analisado por Dias Sobrinho (in: Freitas, 2002):

“Aos países que buscam seus empréstimos, impõe que a educação se ajuste a uma nova realidade de restrições orçamentárias, torne-se mais eficiente, produtiva e útil ao mercado, particularmente estreite seus laços com a indústria e assuma a racionalidade do modelo gerencial. O Banco estabelece as linhas gerais relativamente aos direitos de escolaridade e ao financiamento. A grande recomendação aos países pobres ou em desenvolvimento é de que a educação básica deve ser gratuita e receber a maior fatia dos investimentos dos distintos poderes, cabendo mesmo algumas formas de subsídio às crianças carentes como, por exemplo, os subsídios repassados em forma de bolsa-escola.” (p. 35)

Também analisando as estratégias do Banco Mundial para a educação básica, Torres (in: Tommasi, et al 1998), ressalta que o Banco é o organismo de maior visibilidade na área educacional atualmente. Embora tenha o financiamento como um dos seus objetivos, este não é o mais importante³⁴; nos últimos anos, o Banco transformou-se na “principal agência técnica em matéria de educação para os países em

desenvolvimento (...).” (p. 126). Na avaliação da autora, o Banco Mundial não elabora idéias isoladas, ao contrário, suas propostas são articuladas em medidas para melhorar o acesso, a equidade e a qualidade dos sistemas escolares. “Embora se reconheça que cada país e cada situação concreta requerem especificidades, trata-se de fato de um ‘pacote’ de reforma proposto aos países em desenvolvimento que abrange um amplo conjunto de aspectos vinculados à educação, das macropolíticas até a sala de aula.” (idem, ibidem)

Vejamos quais são os principais eixos deste ‘pacotes’:

1) *A prioridade depositada sobre a educação básica*: “O Banco Mundial vem estimulando os países a concentrar os recursos públicos na educação básica, que é responsável, comparativamente, pelos maiores benefícios sociais e econômicos e considerada elemento essencial para um desenvolvimento sustentável e de longo prazo assim como para aliviar a pobreza.” (p. 131)

Nessa direção é fundamental destacarmos a aprovação da emenda constitucional 14 que criou o FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, que redistribui 60% dos recursos municipais vinculados ao gasto obrigatório em educação fundamental conforme o número de alunos matriculados.

2) *A melhoria da qualidade (e da eficiência) da educação como eixo da reforma educativa*: O Banco Mundial concebe “qualidade educativa” como “resultado da presença de determinados ‘insumos’³⁴ que intervêm na escolaridade.” (p. 134)

3) *A prioridade sobre os aspectos financeiros e administrativos da reforma educativa*: Neste eixo, assume grande importância a descentralização com o objetivo de otimizar o funcionamento interno dos sistemas. As propostas específicas do Banco são: “a) *reestruturação orgânica* dos ministérios, das instituições intermediárias e das escolas; b) *o fortalecimento dos sistemas de informação* (...); c) *a capacitação de pessoal em assuntos administrativos*.” (p. 135, grifos da autora).

4) *Descentralização e instituições escolares autônomas e responsáveis por seus resultados*: Para que as escolas tenham autonomia o Banco faz várias recomendações centradas em aspectos “financeiros e administrativos (...)”. (p. 136)

³⁴ - Tanto que a autora destaca que o financiamento do Banco aos países em desenvolvimento representa apenas 0,5% do total das despesas da área da educação. (op. cit., p. 126).

³⁵ - Estes insumos, em ordem de prioridades são: 1 - bibliotecas, 2 - tempo de instrução, 3 - tarefas de casa, 4 - livros didáticos, 5 - conhecimentos do professor, 6 – experiência do professor, 7 – laboratórios, 8 – salário do professor e 9 - tamanho da classe. (op. cit., p. 134)

5) *A convocação para uma maior participação dos pais e da comunidade nos assuntos escolares:* A idéia central aqui é esta participação facilita o desempenho da escolas, porém a autora ressalta que a “participação” (da família, da comunidade) na educação está cada vez mais fortemente contaminada pelo aspectos econômico.” (p.137)

6) *O impulso do setor privado e os organismos não governamentais (ONG's) como agentes ativos no terreno educativo* tanto nas decisões como na implementação: Aqui o conceito é o de “introduzir a concorrência no terreno educativo (concorrência esta considerada como mecanismo chave da qualidade).” (p. 137)

7) *A mobilização e a alocação eficaz de recursos adicionais para a educação de primeiro grau* como temas principais do diálogo e da negociação com os governos: Isto porque o Banco considera a distribuição da despesa educativa “desigual e injusta”. O Banco sugere uma redefinição das prioridades da despesa e “uma maior contribuição das famílias e das comunidades nos custos da educação.” (p. 137)

8) *Um enfoque setorial:* Aqui as propostas do Banco afasta-se do enfoque proposto na Educação para Todos que era interssetorial, no qual a educação era vista como complexa, portanto, necessitando da união dos esforços de todas as áreas para a garantia da aprendizagem. (p. 138)

9) *A definição de políticas e prioridades baseadas na análise econômica:* Esta análise econômica opera comparando os benefícios dos custos tanto em relação ao indivíduo como também em relação à sociedade. “Esta comparação é feita calculando a taxa de retorno e ela mede-se em termos do aumento do salário de quem se educa”. (p. 138)

Analisando as orientações do Banco Mundial para a educação dos países em desenvolvimento com as propostas para a política educacional no estado de São Paulo, a partir de 1995, é possível afirmar que, entre elas, existe uma íntima relação. Assim, concordamos com Cortina (2000) quando, analisando a relação do Banco Mundial com a política educacional do estado de São Paulo de 1987 a 1998³⁶, afirma que, em especial no governo Covas, “as intervenções da política educacional (...) correspondia a concepções e estratégias semelhantes às orientações do Bancos Multilaterais para o Desenvolvimento.” (p. 231)

O Banco Mundial tem sido o principal órgão de fomento para o financiamento de políticas que objetivam reformar os sistemas educacionais, principalmente nos países

³⁶ - Para uma compreensão mais aprofundada desta relação é interessante a leitura do capítulo II da Tese de Doutorado de Cortina (2000).

em desenvolvimento, como o Brasil. No mundo todo observamos que estas reformas se fundamentam nos mesmos princípios como descentralização, autonomia e modernização e, ao mesmo tempo, fazem de conceitos como qualidade, parcerias e avaliação os objetivos declarados da política a ser implantada.

Esta constatação nos permite reconhecer que chegamos aos anos 90 com um novo paradigma para a educação.

Analizando os novos referenciais na gestão da educação pública, Tiramonti (1997), afirma que, atualmente, o paradigma se pauta pela “recuperação de um espaço de legitimidade para o Estado nacional”. A autora destaca que a legitimidade do Estado não se fundamenta mais na capacidade de criar condições de bem-estar “mas de veicular o modelo, viabilizando a incorporação do país no circuito de intercâmbio mundial (de bens, serviços e dinheiro) e garantindo a governabilidade do sistema”. Na área educacional, os Estados “(desprovidos em muitos casos da gestão direta das escolas) recuperaram importância através da captação dos recursos externos, da construção de uma viabilidade técnica para as reformas do sistema, do desenvolvimento de marcos legais e da criação de consensos internos.” Esta nova legitimidade permite uma redefinição dos espaços políticos, agora nas mãos do mercado. Assim, na educação, o político se limita às orientações técnicas das reformas, à “criação de redes de controle do sistema e da contenção social, enquanto que abandonou à lógica do mercado a definição das condições institucionais e materiais.” (p. 82).

Com isso, ganha peso e destaque as propostas de implementação de avaliação educacional nas mais diversas modalidades e níveis de ensino. É neste contexto que vemos surgir, cada vez mais, ações governamentais que objetivam criar mecanismos para avaliar seus sistemas de ensino, como é o caso do nosso objeto de análise – o SARESP.

As propostas de implantação de sistemas de avaliação são, em geral, duplamente justificadas. Por um lado argumenta-se que é necessário avaliar se os alunos estão realmente aprendendo, diagnosticar a realidade para poder intervir nela; por outro lado justifica-se que a população, que financia a educação pública com seu imposto, precisa saber como e onde o dinheiro está sendo gasto, aqui, é a tônica da transparência na gestão que ganha destaque.

Assim como os princípios de descentralização, autonomia e modernização, comuns nas reformas educacionais, a avaliação também se constitui, neste novo paradigma, como um eixo indispensável nas políticas educacionais dos últimos 20 anos.

Se podemos afirmar, como Popkewitz (1997), que “a reforma do ensino é vista como um mecanismo para alcançar o ressurgimento econômico, a transformação cultural e a solidariedade nacional” (p. 21), também é verdade que as reformas do ensino, no mundo todo, tiveram na implantação de sistemas de avaliação seu principal referencial político e social.

CAPÍTULO II

SENTIDOS DA AVALIAÇÃO E POLÍTICA EDUCACIONAL

1 – AVALIAÇÃO DE SISTEMAS EDUCATIVOS – CONCEITOS E EXPERIÊNCIAS

A temática da avaliação educacional, cada vez mais, tem conquistado um espaço privilegiado na produção teórica na área das ciências humanas, principalmente no Brasil, revelando uma crescente e diversificada preocupação com o tema. A nós, pesquisadores da educação, cabe a tarefa de analisarmos as razões e as conseqüências desta valorização em torno da avaliação.

É importante frisar que, embora a avaliação tenha tido mais evidência nos últimos anos, sua existência não é recente. Assim como Vianna (1997), “ousaríamos dizer que a avaliação surgiu com o próprio homem”, isto porque entendemos avaliação da mesma forma que a interpretou Stake – “o homem observa; o homem julga, isto é, avalia.” (p.06)

Assim, podemos afirmar que o ato de avaliar é próprio do homem e tem presença constante e marcante, na nossa sociedade. A medida que a sociedade se transforma, através da ação humana, a avaliação, aqui entendida como ato inerente ao homem, também é objeto de mudanças.

Para analisarmos as relações entre a avaliação e a política educacional neste capítulo, abordaremos a constituição da avaliação nos diversos contextos históricos da sociedade e as transformações ocorridas em relação aos seus sentidos, conceitos e papéis. Partimos do princípio de que, teoricamente, não existe uma idéia única e imutável de avaliação, ao contrário, acreditamos que ela vem sendo historicamente ressignificada, adquirindo funções diferenciadas, que são alteradas com as mudanças políticas, econômicas e sociais.

O reconhecimento da complexidade e da amplitude deste tema de pesquisa é o que possibilitou a Dias Sobrinho (in: Freitas 2000) utilizar a expressão “campo da avaliação” (p. 14) para se referir aos elementos que constituem os referenciais teóricos da temática. Acreditamos, assim como o autor, que a avaliação, por envolver diversas dimensões das ações, atitudes e valores dos indivíduos e se relacionar com formas de conhecimento e transformações da realidade, é um fenômeno social. Esclarece o autor que “a própria idéia de fenômeno indica que se trata de manifestação complexa, constituída de múltiplas dimensões que se inter-relacionam” (p. 15).

A noção de campo também nos remete a negação da avaliação como objeto estático e definido. Ao estabelecer uma rede de relações entre os indivíduos, valores,

conhecimento e mudanças sociais, ela adquire um sentido dinâmico e histórico, assim analisado por Dias Sobrinho (in: Freitas 2000):

“(...) De um modo geral, pode-se observar que, à medida que a sociedade se torna mais complexa e crescem as comunidades intelectuais, ou seja, juntamente com as transformações nos âmbitos sociais, políticos e econômicos e com os avanços dos conhecimentos e técnicas, o campo da avaliação também se altera e ganha novas proporções.” (p. 16)

De todas as áreas sociais a educação é, sem dúvida, a que tem adquirido, principalmente nos últimos 20 anos, novas dimensões na utilização da avaliação como mecanismo para a manutenção e/ou alteração de seus rumos. Vista e utilizada por muito tempo como prerrogativa da escola, a avaliação passou a conquistar, nos últimos anos, espaços e funções importantes na definição e justificativas das ações políticas, principalmente as governamentais.

Classificando as dimensões da avaliação, conforme o espaço pedagógico de sua atuação, Sousa (2000) ressalta que podemos falar em “avaliação de sala de aula”, “avaliação institucional”, “avaliação de programa e projetos educativos”, “avaliação de currículo” e “avaliação de sistema”. (pp. 101 – 102).

Na educação, o campo da avaliação, ao mesmo tempo que possui diversas dimensões, possibilita a produção de diferentes concepções em cada dimensão da avaliação. Neste capítulo pretendemos apontar as mudanças nos sentidos da avaliação ressaltando seu papel político no contexto das reformas educativas. Objetivamos tecer considerações que nos permitam afirmar a estreita relação entre sistemas educativos e avaliação, principalmente a partir dos anos 90 no Brasil, e a valorização, desta última, como eixo do direcionamento das políticas educacionais na busca de melhorias na qualidade da educação.

Sempre ligada a idéia de seleção, a avaliação “antes mesmo da institucionalização das escolas (...) já era praticada para fins de seleção social.” (Dias Sobrinho, in: Freitas, 2000, p. 17). A formalização da educação, vista como necessária pelo aumento da complexidade da sociedade, se deu com a criação das escolas e reforçou a concepção de avaliação como mecanismo de seleção, agora através da organização escolar. É neste sentido que:

“A partir do século XVIII, a avaliação começa a ser praticada de maneira mais estruturada e constante. Especialmente na França, coincidindo com a criação das escolas modernas, a avaliação começou a adquirir forte significado político e a produzir efeitos sociais de grande importância.” (idem, ibidem, p. 18)

A criação das escolas faz parte do forte movimento do século XVIII de valorização do caráter público da sociedade. Assim, ações objetivas e transparentes são fundamentais para a construção da legitimidade da seleção praticada nas escolas públicas. É neste contexto que a avaliação começa ser feita através de testes escritos com fins de medida, com o objetivo de justificar publicamente a seleção dos seus alunos.

Para Dias Sobrinho (in: Freitas, 2000) o peso deste momento histórico é tão grande que, esta característica que associa avaliar com medir, “colou na avaliação e também parece pertencer à sua essência”. (p. 19). Afirmação esta que pode explicar a naturalidade com a qual algumas pessoas se referem a avaliação como mecanismo de medida.

A idéia de avaliação como mensuração tem suas origens na psicologia da educação, mais especificamente na sua vertente dedicada à psicometria³⁷, que surgiu no século XIX e dominou a área até meados do século XX. Centrada no indivíduo, a avaliação, neste período, caracterizava-se pela aplicação de testes padronizados com o objetivo de medir a inteligência e o desempenho escolar.

Franco (in: Sousa, 1997), analisando o fundamento teórico da avaliação neste período, afirma que o mesmo estava baseado na matriz positivista de transposição mecânica dos métodos científicos das ciências físicas para as ciências sociais. A psicologia, destaca a autora, que sempre esteve fundida com a filosofia, começa a separar-se desta e obter status de ciência com a proliferação dos laboratórios experimentais que pretendiam observar as mudanças comportamentais e quantificá-las.

É importante destacar que a influência desta matriz positivista vai se refletir em todas as áreas do conhecimento humano, partindo de uma concepção de ciência e de sociedade que preconiza a dicotomia entre “sujeito que conhece e objeto do conhecimento” (Franco in: Sousa, 1997, p.17). Na educação, a principal consequência desta transposição teórica está na organização do processo pedagógico, que trata a

³⁷ - No dicionário Landsheere (apud Dias Sobrinho in: Freitas 2000) encontramos como definição de psicometria o conjunto de operações que, por meio de provas especiais (testes) e de técnicas científicas buscam determinar e avaliar as capacidades psíquicas dos indivíduos.” (p. 20)

avaliação como associada direta e unicamente a mensuração do rendimento escolar. Vianna (1997) ressalta que, nesta concepção, “medir, quantificação de um atributo, segundo determinadas regras, é visto como avaliar.” (p.09).

Franco (in: Sousa, 1997) ressalta ainda que a utilização da avaliação como medida, tanto da inteligência como também do desempenho escolar das pessoas, teve uma importante função política na sociedade do século XIX. Para ela, o objetivo de tratar como científico tudo o que podia ser medido estava ancorado, na verdade, na necessidade da construção de justificativas sociais para os princípios liberais que estavam surgindo como forma de colocar em xeque o antigo regime monárquico. Desta forma, a seleção praticada nas escolas não era produto da organização da sociedade mas sim do esforço (ou não) de cada um. Nas suas palavras:

“Por detrás dessa prática, nos laboratórios e nos institutos de psicologia, instalavam-se os grandes marcos teóricos do individualismo/liberalismo (ao supor igualdade natural entre os seres humanos), do ‘cientificismo’ (ao supor experimentação, quantificação, neutralidade, objetividade) e da planificação (ao supor controle, manipulação e previsão, em que o que se colocava como útil era *saber* para *prever*).” (p.17, grifos da autora).

Em relação à esta discussão, que confunde avaliação com medida, é importante destacarmos nossa concepção teórica, que irá permear toda a tese. Criticamos e condenamos a visão de que a avaliação se resume na medida mas, acreditamos que a medida é parte constituinte do processo avaliativo, porém não se esgota nela. Nesse sentido ressaltamos alguns autores que fundamentam nossa concepção. Vianna (1997), baseando-se em Scriven (1967), afirma:

“A medida pode ser um momento inicial de uma avaliação, mas não é condição essencial para que se tenha uma avaliação, que se concretiza quando ocorre um julgamento de valor (...)”. (p. 09)

Nas palavras de Depresbiteris (in: Sousa, 1997), que se baseia em Popham (1983):

“A medida descreve os fenômenos com dados quantitativos; a avaliação descreve os fenômenos e interpreta-os, utilizando-se também, de dados qualitativos.” (p. 54)

Assim, não compactuamos com a concepção de que medir é avaliar, acreditamos que a aplicação de instrumentos de medida fazem parte do processo de avaliação que, para se constituir como tal, deve analisar e interpretar a medida por meio da associação dos resultados quantitativos à aspectos qualitativos, possibilitando intervenções que contribuam no desenvolvimento pessoal e social das pessoas.

As transformações políticas, econômicas e sociais ocorridas no início do século XX, principalmente após a primeira guerra mundial, refletem em todas as áreas da sociedade causando mudanças nos papéis até então atribuídos à elas. Em relação à educação existe uma crença de que ela deveria participar mais ativamente na recuperação da economia e na expansão do processo de industrialização.

Para tanto era necessário formular mais objetivamente os programas educativos para poder medir seu cumprimento. Neste momento a ênfase da avaliação, ainda como mensuração, se desloca do indivíduo para os programas, currículos e seus objetivos. Para Dias Sobrinho (in: Freitas, 2000) é assim que a avaliação passa a ter o papel de “averiguar o quanto os estudantes individual e coletivamente conseguiam demonstrar, isto é, segundo a concepção de educação dominante, que mudanças de comportamento se podiam observar ao final de um determinado processo, tendo em vista os objetivos estabelecidos.” (p. 21)

É neste contexto que Tyler utilizando, pela primeira vez em 1934, a expressão avaliação educacional³⁸, definiu a avaliação “como um processo de estabelecimento da comparação entre os desempenhos e a concretização de objetivos instrucionais pré-definidos” (Vianna, 1997, p.11), ampliando o campo de atuação da avaliação.

De lá até os dias de hoje o campo da avaliação educacional continua sendo ampliado e diversificado. O que nos obriga, ao falarmos de avaliação, situá-la na perspectiva da nossa preocupação, que pode ser o sistema, os programas educacionais, a pesquisa educacional ou a sala de aula (Gatti, 1987). Esta última perspectiva, a sala de aula, é sem dúvida, a mais abordada nas análises e pesquisas na educação. “Na área da avaliação educacional conta-se com uma literatura bastante extensa, constituindo a avaliação da aprendizagem, há muito, foco principal dos estudos.” (Sousa in: Sousa, 1997, p.27)

A discussão em torno da avaliação da aprendizagem teve, no Brasil, importância fundamental. Por um lado, demonstrou como esta foi influenciada pelos teóricos norte-

americanos que desenvolveram procedimentos avaliativos baseados em testes e medidas educacionais³⁹ e, por outro, possibilitou a construção de análises críticas da escola pública, principalmente em relação às altas taxas de evasão e repetência.

Desta forma, é importante o destaque para algumas pesquisas que revelam e denunciam o papel da avaliação da aprendizagem como legitimador do fracasso escolar. Para os pesquisadores as práticas avaliativas desenvolvidas nas escolas públicas se pautavam por uma lógica “classificatória e excludente” (Vasconcellos, 1998, p.39); “seletiva e autoritária” (Sousa, 1998b, p.02), proporcionando aos professores “o papel de disciplinador” (Luckesi, 1998, p.37).

Na área da avaliação educacional podemos destacar outras dimensões que são objeto de práticas avaliativas. Sousa (2000) as classifica como: **institucional** – quando possibilita uma análise da instituição educativa e revela o cumprimento de seu papel social; **de programa e projetos educativos** – tem sua atenção focada nos propósitos e estratégias criados para aperfeiçoar ou corrigir desvios de um sistema de ensino; **de currículo** – analisa os valores dos objetivos e conteúdos propostos para um curso e estuda a efetividade de sua implementação; por fim, **de sistemas** – focado nos sistemas de ensino com o objetivo de subsidiar políticas públicas para a educação. (pp. 101 – 102)

Em relação à este último, avaliação de sistemas, faremos uma análise mais aprofundada e detalhada, por se tratar da dimensão avaliativa do nosso objeto de estudo – o SARESP.

No Brasil, Gatti (1987), registra algumas experiências de avaliações de sistema desde a década de 60 mas, sem dúvida, foram nos anos 90 que estas ganharam força e expressão. Para exemplificar nossa afirmação podemos citar, no nível federal, SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica, em 1990), ENC (Exame Nacional de Cursos, em 1995) e ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio, em 1998). É importante citar as experiências estaduais de Minas Gerais, com o Programa de Avaliação da Escola Pública de Minas Gerais, e de São Paulo com o SARESP (Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo).

³⁸ - Cf. Dias Sobrinho (in: Freitas, 2000) p. 21.

³⁹ - Leitura indispensável sobre esta influência é o texto de Sandra Souza, *Revisando a teoria da avaliação da aprendizagem*, in: Sousa (1997), pp. 27 – 49; também o trabalho de Vianna (1997) traz o histórico desta influência.

A partir dos anos 90, a avaliação de sistema se constitui como uma forte aliada nas propostas e no desenvolvimento de ações na área da educação e, principalmente, na gestão da política educacional pública.

Maluf (1996) esclarece que a adoção e a ampliação da avaliação de sistemas tem sido uma tendência mundial. Ressalta a autora que os governos justificam a implantação destas iniciativas “em função da possibilidade de estabelecer um sistema de monitoramento que permite conhecer os resultados em relação à qualidade do ensino ao longo do tempo, identificar os mecanismos que concorrem para a obtenção desses resultados e intervir no sistema educativo.” (p. 06)

Por se tratar de uma tendência mundial seguida pelo nosso país, é importante analisarmos o contexto no qual este movimento se dá, o que faremos logo mais a frente, quando analisaremos o papel político da avaliação para quem a implementa, ou seja, os governos. Por enquanto, é suficiente destacar que esta tendência está diretamente ligada ao movimento de reformas da educação que, por sua vez, estão inseridas no movimento mais amplo de reforma do papel do Estado, que teve início na Europa e Estados Unidos no final da década de 70 e, nos anos 90, no Brasil, com a eleição de Collor em 1989.

Neste momento nos interessa situar a avaliação de sistema no contexto da discussão teórica produzida no país, principalmente dos anos 90 até hoje, que buscam referenciar as análises sobre o tema, como é o caso desta tese.

Klein e Fontanive (1995) entendem avaliação educacional, quando relacionada ao sistema educativo, como um conjunto de informações que objetivam diagnosticar e subsidiar a implementação ou manutenção de políticas educacionais, devendo também monitorar continuamente o sistema educacional para apontar os efeitos das políticas adotadas. “Um sistema de avaliação deve obter e organizar informações periódicas e comparáveis sobre os diferentes aspectos do sistema educacional.” (p. 28)

Na análise de Fletcher (1995) a avaliação dos sistemas educacionais deve envolver três aspectos relacionados: 1) informações levantadas periodicamente; 2) análise e 3) utilização destas informações na orientação das ações administrativas. Na sua definição, “um sistema de monitoramento requer um levantamento recorrente de informações a intervalos regulares e previsíveis com o propósito de produzir um juízo de valor sobre a condição, estado, direção ou taxa de crescimento de um sistema ou um de seus componentes no contexto das responsabilidades assumidas por uma cadeia administrativa de ação.” (p.98)

Para Waiselfisz (1993) avaliação quando aplicada à sistemas de ensino, difere de outros tipos de pesquisas, estudos e avaliações do desempenho escolar por se apresentarem com “uma seqüência recorrente, ininterrupta e periódica de processos ou atividades de levantamento, tratamento e difusão de resultados” (p.06). O autor também destaca outra diferença, que é em relação à capacidade de indução à reformas ou melhorias, pois “a própria avaliação converte-se em uma poderosa 'indutora' de mudanças, ao originar expectativas e preparação por parte das unidades avaliadas, análises de seus aspectos 'fracos' de acordo com os critérios que orientam a avaliação, medidas para superar estes problemas, etc.” (p. 07).

Nestas concepções fica evidente o papel da avaliação de possibilitar, através do levantamento de informações sobre o sistema educacional, o direcionamento das ações políticas para a educação pública, inclusive para as instituições. Para tanto, a construção de procedimentos, técnicas e instrumentos avaliativos quando relacionados à sistemas educativos, sinteticamente, deve se caracterizar por três momentos que se interrelacionam e se complementam: 1) levantamento periódico de informações sobre os aspectos do sistema educacional que se deseja intervir; 2) análise destas informações e 3) utilização dos dados obtidos no direcionamento das políticas educacionais.

Para Sousa (2000) a avaliação de sistema possui objetivamente dois focos de análise. “O primeiro (*assessment*) refere-se aos resultados do sistema, as habilidades e competências adquiridas pelos alunos em determinadas séries escolares, e o segundo trata das condições oferecidas para alcançar esse resultados.” (p. 113). Esclarece a autora que a definição das habilidades e competências que devem ser adquiridas pelos alunos é a referência para a realização da avaliação do sistema e que, além desse enfoque, a avaliação deve fornecer subsídios para a análise das condições que são oferecidas pelo sistema para que tais habilidades e competências sejam adquiridas. Na sua opinião

“Esse é um dos aspectos fundamentais a ser analisado, principalmente em países em processo desenvolvimento, em que a constante contenção de recursos exige sempre a escolha de alternativas em situações de grande carência. Esse foco avaliativo implica procurar identificar as variáveis, fatores que poderiam estar associados a um melhor ou pior desempenho.” (p. 114)

Estes focos de análises não são excludentes, ao contrário, eles se completam; embora seja possível a constituição de uma avaliação de sistema que privilegie o rendimento dos alunos em detrimento da análise das condições nas quais esse rendimento se deu, neste caso, a avaliação se resume em *assessment*.

Dias Sobrinho (in: Freitas, 2000) define *assessment*, o primeiro foco de análise possível da avaliação de sistema citado por Sousa (2000), como “testes e exames para verificação de rendimentos” (p. 31), caracterizando-o, ao nosso ver, como uma medida do desempenho escolar. Acrescenta o autor que a avaliação com estas características apresenta-se como *accountability*, “uma forma tecnocrática de valorar e um procedimento burocrático de exigir o cumprimento de obrigações”, sendo portanto, uma “prestação de contas” (p. 29).

Na mesma concepção e, ao mesmo tempo, diferenciando *assessment* de avaliação, Broadfoot (1996), afirma que, geralmente, *assessment* refere-se aos procedimentos de medição e uso da informação gerada, enquanto avaliação refere-se ao processo mais geral de julgamento e *feedback*. (p. 06)

Entendemos que enfocar a análise da avaliação do sistema somente em *assessment*, ou seja, no rendimento dos alunos, não possibilita a exploração da dimensão educativa da avaliação que, ao nosso ver, é de buscar diagnosticar as dificuldades de ensino e aprendizagem e os fatores intervenientes destas para construir ações no sentido resolvê-las.

Desta forma, acreditamos que *assessment* atende outros interesses políticos dos governos. Além de responsabilizar unicamente o indivíduo pelo seu resultado, possibilita a comparação e a competição entre as instituições avaliadas e fortalece a concepção de avaliação como controle.

Analisando os procedimentos, técnicas e objetivos da implantação de uma avaliação de sistema fundamentada no rendimento escolar, o SAEB, Sousa (1997), ressalta sua preocupação com este interesse político ao afirmar que:

“Ao que parece, a questão central nesta proposta não é a de buscar subsídios para intervenções mais precisas e consistentes do poder público, mas sim instalar mecanismos que estimulem a competição entre as escolas, responsabilizando-as, em última instância, pelo sucesso ou fracasso escolar.” (p. 279)

Por concebermos a avaliação como uma ação eminentemente educativa que deve ser utilizada como mecanismo direcionador de políticas educacionais, no caso da avaliação de sistema, é que concordamos com Sousa (2000) quando afirma que as condições nas quais se dão o rendimento é um aspecto fundamental para ser analisado (p. 114), principalmente pela sua possibilidade de direcionar políticas no sentido de construir um sistema de ensino que garanta a aprendizagem de *todos* os seus alunos.

É importante frisar que a avaliação de sistema possibilita tanto ser analisada somente quanto ao desempenho dos alunos, podendo ser utilizada com uma função de controle e competição como dissemos anteriormente, como também pode associar estas informações à análise dos elementos e variáveis que condicionam este resultado, dando um caráter formativo e democrático à avaliação.

A resposta sobre qual a utilidade política da implantação de uma avaliação de sistema é sempre do governante, ou seja, o gestor da política educacional implementa mecanismos de avaliação dos sistemas de ensino partindo da sua concepção do papel que deve ter a avaliação e da sua intenção ao avaliar o sistema. Neste caso, é uma decisão política. Como já disse Vianna (1997), ao analisar as diferentes concepções de avaliação, “a definição que formulamos, ou aceitamos, condiciona os procedimentos do avaliador.” (p.09)

Além da decisão política sobre o objetivo na implementação das avaliações de sistemas várias outras decisões, de ordens diversas, precisam ser tomadas pelo gestor e pela equipe a qual ele delega a responsabilidade de organizar os procedimentos avaliativos. Outros dois momentos são constitutivos dos processos de avaliação de sistema, o primeiro refere-se a decisão sobre as técnicas e procedimentos para obter as informações sobre os aspectos do sistema educacional e, o segundo à forma de análise e utilização destas informações.

As avaliações, quando aplicadas à sistemas de ensino, se formalizam em sistemas de avaliação, isto porque, para serem implementadas, várias ações e decisões precisam ser desencadeadas e coordenadas de entre si. Daí a razão de algumas avaliações de sistema se apresentarem como sistemas de avaliação, como o SAEB - Sistema de Avaliação da Educação Básica e o SARESP - Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo.

Analizando a experiência brasileira com avaliação de sistema, Sousa (2000), esclarece que “para desencadear uma sistemática de avaliação de sistema é necessário analisar e decidir sobre três classes de problemas.” (p. 114)

O primeiro “refere-se a tecnologia disponível e a infra estrutura necessária para realizar a avaliação” (p. 114), que “deve ser considerada, a partir da análise, tanto das condições de processamento e análise dos dados a serem coletados, quanto da construção de instrumentos fidedignos e válidos.” (p. 115)

Em relação a este item a autora cita a discussão elaborada por Vianna (1998, p. 157) sobre as implicações teórico-metodológicas que devem ser enfrentadas na definição das técnicas e medidas que serão utilizadas. É importante destacar que Sousa (2000) se utiliza da produção teórica de Vianna (1998) para possibilitar uma visão mais ampla da natureza das questões técnicas e também para ressaltar a concepção, deste último, sobre a constituição dos sistemas de avaliação, que corrobora com a defesa que a autora vem fazendo da importância da análise das condições nas quais se dão os desempenhos escolares. Diz Vianna (1998):

“Se pretendemos avaliar um sistema educacional na sua globalidade, ainda que por intermédio de amostras, a parte relativa à avaliação dos produtos, conforme a proposta inicialmente apresentada, não pode ficar restrita ao rendimento escolar, sendo recomendável que se meçam atitudes, interesses e aptidões, mas a decisão final é de competência da equipe responsável pela implementação dos projeto, juntamente com o avaliador.” (apud Sousa, 2000, p.116)

A segunda classe de problemas refere-se “a cultura avaliativa dos país, dos setores participantes, e das audiências envolvidas” (p. 114). O desenvolvimento de uma cultura da avaliação é fundamental para garantir que os sistemas de ensino, educadores e a comunidade em geral possam se apropriar dos resultados da avaliação. Defende a autora que “para desenvolver esta cultura avaliativa é preciso criar processos de divulgação, de discussão dos resultados de forma a permitir que os diferentes grupos envolvidos façam uso adequado da avaliação.” (p. 116)

A terceira e última classe de problemas refere-se “ao conjunto de hipóteses e variáveis que devem ser investigadas para identificar, compreender e explicar as dificuldades e desafagens do sistema de ensino” (pp. 114 – 115). Ressalta a autora que

“existem já fatores que vêm sendo tradicionalmente analisados e que realmente explicam as diferenças de desempenho. Assim fatores que agregam variáveis de nível socioeconômico e cultural, sexo, formação de diretores e professores, estrutura e organização e funcionamento da escola. Na verdade, tais fatores indicativos de

defasagens socioeconômicas e culturais apenas confirmam diferenças de classes sociais. Nesse sentido, outros fatores devem ser analisados, visando oferecer elementos ao estado, sobre como atuar para corrigir tais diferenças de desempenho, mesmo sob condições sociais adversas.” (p. 117)

É partindo, basicamente, da análise e da decisão sobre estas três classes de problemas, conforme Sousa (2000), que os gestores educacionais definem a enfoque analítico que a avaliação terá quando aplicada a um sistema de ensino, que pode priorizar os resultados, constituindo-se como *assessment*, e também pode relacionar os resultados obtidos com as possíveis variáveis que influenciaram estes resultados.

Os governos não decidem a intencionalidade dos sistemas de avaliação de forma isolada, como se esta decisão fosse independente de qualquer opção política, ao contrário, ao optarem por este ou aquele caminho avaliativo estão expressando uma determinada concepção política, principalmente, em relação a sua visão de qual o papel que o Estado deve ter na sociedade contemporânea.

Para compreendermos as diferentes constituições e funções da avaliação de sistemas e o contexto no qual elas são tecidas vamos aprofundar aqui o que falamos anteriormente sobre esta tendência mundial, da qual o Brasil é parceiro, de implantação de sistemas de avaliação.

Analisando as justificativas governamentais e sociais para este movimento mundial de valorização da avaliação de sistemas, Pestana (1998), destaca três grandes eixos que norteiam os discursos:

- a) *ênfase na qualidade* – necessidade de criar mecanismos que pudessem aferir as causas da baixa qualidade da educação para buscar alternativas e superação, visando uma maior efetividade das ações governamentais implementadas.
- b) *políticas de descentralização* - a desconcentração dos sistemas educativos, como a municipalização, por exemplo; faz parte das reformas educacionais em curso. Sua adoção consiste, obrigatoriamente, em: redefinição do papel do Estado; reorientação dos financiamentos e alocação de recursos e criação de mecanismos de controle, através da avaliação do produto e/ou resultados escolares.

c) *pressão social* – formas de pressão política para a criação de mecanismos de avaliação para tornarem públicas as informações sobre os desempenhos escolares. (p. 55, grifos da autora).

Reconhecemos que estes eixos, citados por Pestana (1998), explicam, em parte, a centralidade da avaliação atualmente mas é fundamental analisar o contexto no qual ela ocorre. A ampliação e a recorrência da implementação de sistemas de avaliação fazem parte de um movimento hegemônico de reformas da educação que, sinteticamente, objetivam racionalizar os recursos públicos, além de buscar melhorar a qualidade do ensino.

O movimento de reformas na educação faz parte de outro movimento de reformas, a do papel do Estado. A grave crise, gerada com o aumento do preço do petróleo no início da década de 70, abalou a economia mundial causando uma forte recessão. Para os proponentes das reformas, a saída para a crise mundial, estava na não intervenção do Estado nas diversas áreas da sociedade, como na economia, e na redução dos investimentos nas políticas sociais. Foi necessária a criação de um mecanismo que pudesse servir de parâmetro para a definição da aplicação dos recursos estatais – a avaliação.

Neste contexto, a avaliação tem sua dimensão e área de atuação ampliadas pelos governantes que começam a utilizá-la como eixo das reformas educativas, principalmente, para a definição dos investimentos na área. Na análise de Dias Sobrinho (2000) a avaliação se torna “não só o reflexo dessas mudanças, mas sobretudo seu instrumento organizador e legitimador.” (p. 145)

Assim, em todas as partes do mundo, os sistemas de avaliação são implantados como instrumento estruturante das reformas educacionais, possibilitando, ao mesmo tempo, a racionalização dos recursos públicos e o controle social, cumprindo um papel importante e definitivo na reforma do Estado.

Dias Sobrinho (in: Freitas, 2002) diz que a mudança de paradigma sobre o papel do Estado engendrou “um tipo novo de Estado Avaliador⁴⁰” que utiliza a avaliação com “a lógica do controle e da racionalidade orçamentária” para atingir resultados como “cortes de financiamento e rebaixamento da fé pública” (p. 28). Como exemplo desta afirmação o autor, analisando o governo americano de Reagan, diz que

⁴⁰ - Uma análise mais aprofundada sobre esta expressão pode ser encontrada em Afonso (1998) pp. 74 – 76.

“a avaliação no período reaganiano é feita principalmente com o sentido e o propósito de controle e tem como único critério de qualidade as pontuações resultantes dos testes. Essa exigência de disciplina e de ajuste aos padrões e cobrança de responsabilidades não é plena e propriamente uma avaliação educativa e democrática, mas, sim, uma *accountability* (...).” (p.31)

É neste contexto que a partir dos anos 80 na Europa e Estados Unidos, no Brasil, principalmente a partir dos anos 90, que a avaliação educacional tem seu campo de atuação ampliado e redimensionado, constituindo-se, basicamente, em sistemas de avaliação com o objetivo de fundamentar e direcionar as reformas educacionais. Por estarmos analisando, nesta tese, o sistema de avaliação do Estado de São Paulo, julgamos importante tecer algumas referências de como este movimento aconteceu nos países mais próximos da nossa realidade.

Na América Latina e Caribe a recorrência destes processos de avaliação se dá, a partir da década de 80, ao mesmo tempo em que são iniciadas medidas de “ajuste estrutural” (Castro e Carnoy, 1997, p.10), visando solucionar os problemas econômicos resultantes da crise mais global do capitalismo, iniciada na década de 70. Enquanto nas áreas administrativa e econômica os eixos da reforma foram a redução do papel do Estado e a revisão da legislação trabalhista; na educação, o eixo foi a avaliação. Podemos obter a constatação desta afirmação em *Como anda a reforma da educação na América Latina?* de Castro e Carnoy (1997). Os autores ressaltam que, por ocasião da Assembléia Anual dos Governadores do Banco Interamericano de Desenvolvimento em 1996, perguntaram aos ministros da Educação presentes quais os principais problemas de seu país. As respostas resultaram em quatro grandes temas, sendo que o segundo foi a “avaliação dos resultados da aprendizagem” (p. 07). Este fato nos mostra a consolidação da avaliação, nos anos 90, como um dos eixos do ajuste estrutural iniciado nos anos 80.

Waiselfisz (1993) constata que Chile, Costa Rica, México e Brasil são os países que, atualmente, estão mais avançados na estruturação de seus sistemas avaliativos, embora Honduras, República Dominicana, Colômbia e Equador também estejam realizando algum tipo de sistemas de avaliação. A adoção dos sistemas de avaliação nos países latino-americanos e caribenhos, assim como nos países europeus e norte-americanos, revela, conforme Maluf (1996), a preocupação com a qualidade de ensino. Porém não podemos deixar de enfatizar que esta preocupação está intimamente

associada à crescente necessidade de redução dos gastos nas áreas sociais e a verificação dos resultados obtidos com os investimentos, ou seja, com a produtividade.

Para compreendermos a dimensão e a importância da implantação dos sistemas de avaliação como eixo das reformas educacionais e do Estado e o papel que a avaliação ocupou nestas reformas iremos analisar, a seguir, algumas experiências de avaliação de sistemas. Faremos um destaque para a trajetória da experiência brasileira e também para a Inglaterra e os Estados Unidos. Estes dois últimos relatos são importantes porque esses países são pioneiros na implantação de sistemas de avaliação, tornando-se casos clássicos.

1.1 – Experiências de avaliação educacional no Brasil

No Brasil, as primeiras experiências, de forma sistemática e abrangente, com avaliação educacional começaram a ser realizadas a partir dos anos 60 (Gatti, 1987 e 1994; Vianna, 1995).

A FUNBEC – Fundação Brasileira para o Ensino de Ciências – iniciou nos anos 60 um programa de novos currículos em diversas disciplinas da área das ciências exatas e, paralelamente, iniciou uma avaliação de seus programas. Foi uma experiência pioneira que não teve continuidade em outras instituições. Também no mesmo período a Fundação Getúlio Vargas iniciou um programa de avaliação somativa no Rio de Janeiro, com o objetivo de desenvolver instrumentos para avaliar a capacitação de crianças ao término do primeiro grau na rede oficial de ensino. Por diversas razões, inclusive uma mudança curricular estrutural, este projeto não teve continuidade. (Vianna, 1995, pp. 17 – 18).

Nos anos 80, por intermédio da Secretaria de ensino do 2º grau, o Ministério da Educação – MEC, realizou um projeto de avaliação sobre o desempenho escolar de alunos da 3ª série do ensino médio, com o apoio do Banco Mundial e colaboração da Fundação Carlos Chagas. Partindo de uma amostra de 3.972 alunos de várias escolas de ensino médio, das cidades de Fortaleza, Salvador, São Paulo e Curitiba, a avaliação identificou variáveis que relacionavam escolaridade e fatores sócio-econômicos. “Esse estudo, que no fundo é de avaliação do rendimento escolar, apresentou resultados surpreendentes, que eram conhecidos mas não constatados, sobre o alto desempenho das

escolas técnicas federais em relação às demais escolas, sem, entretanto, pesquisar as razões desse desempenho.” (Vianna, 1995, p. 20).

Também nos anos 80, a Fundação Carlos Chagas elaborou uma pesquisa de avaliação do rendimento escolar do Projeto Edurural⁴¹. Com financiamento do Banco Mundial, o estudo se estendeu por cinco anos e coletou dados nos anos de 1981, 1983 e 1985, em 603 escolas dos estados de Pernambuco, Piauí e Ceará. O foco de investigação eram as crianças das 2as. e 4as. séries do ensino fundamental nas disciplinas de matemática e português. Por incluir, além da avaliação do rendimento, a avaliação de outras variáveis como condição das escolas, perfil dos professores, impacto do treinamento e condições da família, este estudo permitiu identificar algumas razões do baixo rendimento das crianças.

“(...) rotatividade dos professores, influência política na designação dos professores, inconstância na distribuição de livros, material e merenda, que é feita, igualmente, tendo em vista considerações políticas, baixos salários, condições precárias das escolas multisseriadas, infra-estrutura curricular deficiente, pouco tempo dedicado ao ensino durante o dia (2.00 a 2.30 horas/dia), freqüência irregular dos alunos, doenças das crianças, condições familiares, dificuldade de acesso à escolas, ensino baseado na memorização sem significado e passividade induzida do aluno (...)”
(Vianna, 1995, p. 19)

A primeira tentativa de aplicação de uma avaliação nacional no ensino fundamental foi no final dos anos 80, mais precisamente em 1987, quando o Ministério da Educação fez um convênio com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura. Através do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP o Ministério da Educação contratou a Fundação Carlos Chagas para aferir a aprendizagem de 28.000 alunos em 69 municípios nos diferentes estados da federação⁴². “Através do levantamento de informações sobre os programas de ensino e livros didáticos adotados foi possível conhecer os conteúdos mínimos ministrados e através

⁴¹ - Conhecido como Projeto Edurural, o Programa de Expansão e Melhoria do Ensino no Meio Rural do Nordeste Brasileiro foi planejado em 1977 e tinha o objetivo de melhorar as condições do ensino na zona rural dos Estados do Nordeste brasileiro. (Ver Gatti, 1994 e Vianna, 1995).

⁴² - É importante ressaltar a observação de Vianna (1995) sobre este projeto. O autor destaca que, pela primeira vez realizou-se uma avaliação das escolas privadas, possibilitando a comparação entre o desempenho dos alunos das escolas públicas e privadas. A comparação “revelou que nem sempre a escola privada é um mar de excelência e a escola pública também nem sempre é tão ruim quanto se julga, aprioristicamente.” (p.20)

dos resultados obtidos, conhecer os padrões de qualidade do ensino básico.” (Maluf, 1996, p. 12).

Em 1988 o Ministério da Educação criou o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público - SAEP, através da Secretaria de Ensino Fundamental, para dar continuidade ao processo iniciado no ano anterior. Por falta de recursos este sistema só foi efetivado em 1990, quando realizou sua primeira aferição nacional. Em 1991 o INEP assumiu a coordenação do sistema que passou a chamar SAEB - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica.

Até hoje o SAEB fez quatro aferições, em 1990, 1993, 1995 e 1997 (Bonamino, 2002). O propósito deste sistema é avaliar os resultados das políticas e estratégias educacionais, explícitas e implícitas nos planos e programas que atuam nos sistemas de ensino, para tanto, os Estados são classificados a partir do resultado do desempenho de seus alunos. Pilati (1994, p. 15) detalha os objetivos específicos do SAEB, dentre outros, destacamos: regionalizar a operacionalização do processo avaliativo para possibilitar a gestão direta pelas instâncias locais; conhecer e construir parâmetros do rendimento dos alunos em relação às propostas curriculares; discutir os currículos identificando os pontos deficientes; disseminar na sociedade idéias em relação à qualidade desejada e a obtida, considerando o conhecimento a ser democratizado, perfil e prática dos professores e diretores e construir uma base de dados sobre o processo de ensino-aprendizagem nas escolas públicas.

A sistemática de análise adotada pelo SAEB foi a de constituição de três eixos, colocados na forma de questões:

“1. Universalização e qualidade de ensino - em que medida as políticas adotadas nos planos estaduais, regionais e nacional, estão possibilitando o acesso e a melhoria da qualidade do ensino ministrado?

2. Valorização do magistério - quais são as mudanças nas condições de trabalho e na competência pedagógica do professor?

3. Democratização da gestão - em que medida a gestão educacional torna-se mais eficiente e democrática?” (Waiselfisz, 1993, p.12, grifos nossos)

Estes eixos foram desdobrados em dimensões de análise e posteriormente traduzidos em indicadores, conforme o quadro a seguir.

EIXOS, DIMENSÕES E INDICADORES PARA ANÁLISE⁴³

EIXO	DIMENSÃO	INDICADOR
Universalização e melhoria da qualidade de ensino	<ul style="list-style-type: none"> • ESCOLARIZAÇÃO • RETENÇÃO • PRODUTIVIDADE • QUALIDADE 	<ul style="list-style-type: none"> * matrícula * taxas de escolarização * taxas de evasão. promoção e repetência * taxas de eficiência * rendimento do aluno * competência do professor * custo-aluno direto * condições de ensino
Valorização do professor	<ul style="list-style-type: none"> • COMPETÊNCIA • CONDIÇÕES DE TRABALHO 	<ul style="list-style-type: none"> * resultados pedagógicos * níveis salariais * taxa de professores concursados * recursos pedagógicos disponíveis
Gestão educacional	<ul style="list-style-type: none"> • INTEGRAÇÃO ESTADO/MUNICÍPIO • DESCENTRALIZAÇÃO • DESBUROCRATIZAÇÃO • EFICIÊNCIA 	<ul style="list-style-type: none"> * equalização custo-aluno * grau de autonomia da escola * melhoria da gestão escolar * relação custo pessoal docente/pessoal não docente * taxas de eficiência da escola * racionalização de recursos

Esclarece Maluf (1996) que em função de suas fontes e procedimentos de coleta, estas dimensões foram organizadas em dois grupos. O primeiro grupo é composto pelas dimensões que utilizam estatísticas educacionais regularmente coletadas no país, como por exemplo, taxas de matrícula, cobertura, escolarização, reprovação, evasão, promoção etc. No segundo grupo, estão as dimensões que dependem de coleta de informações diretamente nas escolas, como, custo-aluno, gestão escolar, competência

⁴³ - Fonte: op. cit. Maluf, (1996) p. 15.

do professor e rendimento do aluno.

Embora o SAEB tenha como foco central de análise o rendimento dos alunos, também objetiva, conforme afirmação de Maluf (1996), levantar um grande número de variáveis para contextualizar os resultados, procurando obter um conhecimento mais amplo e aprofundado do ensino básico público. Neste sentido, ressalta a autora, que os resultados das duas primeiras aplicações (1990 e 1993) revelaram “a existência de um nível alto de cobertura para o ensino fundamental (em torno de 90%), porém com baixíssimo desempenho do sistema.” (p. 20).

Além do SAEB, o MEC criou o Exame Nacional de Cursos - ENC⁴⁴ (também conhecido como Provão), implantado em 1995, com o objetivo de avaliar os cursos de graduação, públicos e particulares, em todas as áreas do conhecimento e o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM⁴⁵, implantado em 1998, avalia o conhecimento dos alunos egressos do ensino médio.

É importante destacar também a experiência do nosso país com a avaliação do rendimento escolar de alunos de várias partes do mundo. O Brasil, através da Fundação Carlos Chagas, participou de uma experiência internacional de avaliação em 1990. Foram avaliados o desempenho de crianças de 13 anos nas disciplinas de Matemática e Ciências, nas cidades de São Paulo e Fortaleza. Esta avaliação fez parte do projeto da International Assessment of Educational Progress – IAEP, juntamente com mais 20 países. “Os resultados mostraram, dentro dos critérios desta avaliação, um baixo desempenho das escolas brasileiras (públicas e particulares). Só para exemplificar, enquanto a Coreia obteve 73 pontos em Matemática e 78 em Ciências, em São Paulo se obteve 37 e 53 pontos, respectivamente.” (Gatti, 1994, p. 72).

No âmbito estadual importantes experiências com avaliação de sistemas de ensino foram realizadas.

No Estado de São Paulo, podemos destacar a Avaliação das Escolas-Padrão, em 1992 (Gatti, 1994, pp. 72 – 74); a Avaliação da Jornada Única em São Paulo (Gatti, 1994, pp.74 – 76 e Vianna, 1995, p. 20) e o SARESP, iniciado em 1996 que, por ser objeto de investigação desta tese, será analisado de maneira mais detalhada no capítulo três, juntamente com a discussão sobre a política educacional implantada no estado a partir de 1995.

⁴⁴ - Sobre este tema ver análise de Sguissardi (1997) e Santos (2001).

⁴⁵ - Sobre este tema ver análise de Gudiño (1999).

Em Minas Gerais, a partir de 1992, a Secretaria de Educação implantou a Avaliação do Sistema Estadual de Minas Gerais⁴⁶ como parte de um programa de qualidade da escola e com o apoio do Banco Mundial. (Vianna, 1995, p. 21).

Em 1991, foi realizada uma avaliação sobre o desempenho da rede pública escolar do Estado de Pernambuco na área da linguagem, possibilitando à Secretaria de Educação do Estado a “revisão dos conteúdos programáticos das Propostas Curriculares, redirecionamento dos conteúdos nos programas de capacitação de docentes, acompanhamento das classes de alfabetização e o desenvolvimento de um programa de pesquisas.” (Vianna, 1995, p. 21).

Em 1992, as secretarias de Educação do Estado do Ceará e a do município de Fortaleza, contrataram uma equipe da Universidade Federal do Ceará para avaliar o rendimento dos alunos das 4as. e 8as. séries, da rede pública de Fortaleza, nas disciplinas de português e matemática. As informações obtidas com a avaliação “foram utilizadas para redirecionar a proposta de capacitação dos docentes da rede escolar, de forma a incluir reforço em conteúdos e metodologias relacionados a essas dificuldades.” (Gomes Neto e Rosenberg, 1995, pp. 23 e 24).

É perceptível o grande crescimento que houve, a partir de década de 80 e, principalmente, nos anos 1990, das ações e propostas governamentais de implantação da avaliação dos sistemas educacionais, independente de níveis, modalidade, localidade e instâncias hierárquicas das administrações públicas. Desta forma, podemos afirmar que política educacional brasileira vem seguindo a tendência mundial de utilizar a implantação dos sistemas de avaliação como o eixo da reformas educativas que, por sua vez, estão inseridas no contexto mais amplo de reforma do papel do Estado.

Com o objetivo de compreendermos o movimento das reformas educativas e o papel dos sistemas de avaliação em outras partes do mundo, explicitaremos, em linhas gerais, as experiências com avaliação educacional em dois países – Inglaterra e Estados Unidos. A opção por registrarmos estes dois contextos está no fato do nosso reconhecimento do seu pioneirismo que serviu como referência para outros países.

⁴⁶ - Detalhes sobre este sistema de avaliação pode ser encontrado em Souza (1995) e Antunes e Souza in: Conholato (1998).

1.2 – Reforma educacional e avaliação na Inglaterra

A reforma educacional empreendida na Inglaterra, iniciada com o governo Thatcher nos princípios dos anos 1980, é sem dúvida, a primeira tentativa de rever o papel do Estado por meio da reformulação de sua relação com as políticas sociais e serviu como modelo para muitos países que, mais tarde, iniciaram suas reformas visando uma política de ajuste estrutural baseada nos princípios neoliberais. Para Whitty (1998) as reformas britânicas devem ser consideradas como “integrantes da agenda na Nova Direita, que combina o compromisso neoliberal com as forças de mercado e a retomada neoconservadora dos valores ‘tradicionais’.” (p. 193).

Analisando a reforma educacional na Inglaterra, Afonso (1998), destaca que, de todas as iniciativas implantadas, duas merecem referência particular: “a adoção de um currículo nacional, que não existia antes, para todos os alunos em idade de frequentar a escolaridade obrigatória, dos 5 aos 16 anos, e a implementação de um novo sistema de exames nacionais.” (p. 101). O vemos aqui é a utilização dos exames, ou seja, os testes de rendimentos, como um dos principais eixos da reforma proposta.

Whitty (1998) ressalta que, no conjunto, estas reformas começaram a criar os ‘quase-mercados’ em educação. O autor utiliza Levacic (1995) para explicar que as características de um quase-mercado em relação a um serviço público são ‘a separação entre comprador e fornecedor e um elemento de escolha pelo usuário entre os fornecedores’, acrescenta que, para a autora, “os quase-mercados têm alto grau de regulamentação governamental, policiada por meio de sistemas de avaliação, fiscalização e financiamento.” (p. 193). Nesta concepção a educação é vista como mais um serviço disponível no mercado para quem puder ou quiser comprar, e não como um direito inalienável de todo cidadão.

Até a década de 80, a grande maioria das crianças inglesas eram educadas em escolas públicas mantidas por órgãos educacionais locais, eleitos democraticamente e que controlavam política e burocraticamente suas escolas. Com sua vitória em 1979, Thatcher quebrou o monopólio dos governos locais sobre o ensino escolar público, através de uma série de leis educacionais sancionadas durante a década de 80. O primeiro grupo de medidas adotadas tinha o objetivo de “aumentar as opções de pais e mães na escolha da escola para seus filhos e para transferir a tomada de decisões do governo local para cada escola em particular.” (Whitty, 1998, p. 195)

O eixo desta política é a idéia de que a responsabilidade pela educação e do bem-estar das pessoas, quando não relacionadas à segurança pública, deve ser assumida pelos indivíduos e suas famílias. Daí a importância dada, nesta política, para os pais escolherem a escola que seus filhos vão estudar.

Analisando como estas reformas e, em particular esta iniciativa da escolha dos pais, podem refletir no sistema, Whitty (1998) ressalta que existe a possibilidade de que elas beneficiem escolas, professores e até alunos, individualmente, implicando inclusive em momentos de avanço, porém, sua principal conclusão é que, “a partir de evidências disponíveis até o presente, a criação dos quase-mercados nas condições atuais pode exacerbar as desigualdades existentes.” (p. 194). A preocupação de Whitty é justificável. Como as escolas são subvencionadas, a destinação de verbas é condicionada ao número de alunos matriculados. A procura por matrícula é feita mediante o resultado que as escolas alcançam nos exames nacionais, ou seja, as escolas com as melhores notas são as mais procuradas e podem escolher os melhores alunos, o que resultará, conseqüentemente, em maiores retornos financeiros para a escola.

Para exemplificar sua afirmação, o autor cita duas pesquisas que revelam a crueldade desta política de quase-mercados.

“Num estudo preliminar, Bowe et al. (1992) concluíram que as escolas concorrem por maior capital cultural, na esperança de obter melhores retornos. (...) Gerwitz et al. (1995) mostraram que as escolas buscam alunos que sejam ‘capazes’, ‘talentosos’, ‘motivados e comprometidos’ e ‘de classe média’; garotas e crianças de origem e formação sul asiática são consideradas patrimônio especial, em vista do seu potencial para elevar a curva das notas de provas. A clientela menos desejada abrange os que são ‘menos capazes’, apresentam necessidade educacionais específicas, especialmente dificuldades emocionais e comportamentais, bem como crianças vindas das classes trabalhadoras e garotos, a menos que tenham alguns dos atributo mais desejáveis. Raab et al. Verificaram que há escolas que tentam atrair alunos mais velhos por causa dos recursos extras que eles trazem consigo, bem como os estudantes de classe média que podem aumentar a reputação pública da escola.” (p. 200)

Nesta concepção de gestão da educação pública, os sistemas de avaliação são utilizados como parâmetro para separa ‘os melhores’ dos ‘piores’, aumentando ainda mais a desigualdade que separa, historicamente, os privilegiados economicamente daqueles que precisam vender sua força de trabalho para sobreviver. É através dela que os princípios do mercado são transplantados para a escolas, fazendo com que a

competição para conquistar as melhores notas, e consequentemente os melhores alunos e mais dinheiro, seja o principal objetivo do sistema educacional. Por esta razão, os resultados da avaliação são chamados de “tabelas de campeonato” das escolas. (Whitty, 1998, p. 205)

Esta possibilidade de diferenciação entre as escolas públicas é analisada por Gipps (in: Conholato, 1998) como uma das grandes preocupações com a política de avaliação implantada se, justamente, as escolas que tiverem excesso de pedidos de matrícula “selecionarem sua clientela com base no rendimento escolar e no ambiente familiar, forçando os alunos e as famílias problemáticos a entrarem nas escolas ‘problemáticas’.” (p.134).

Outra importante característica dos sistemas de avaliação, implantados nestes moldes, é a possibilidade que eles trazem de uma nova forma de fiscalização e controle do sistema por parte do governo central, daí a obrigatoriedade das escolas publicarem os relatórios de fiscalização e os resultados da avaliação (Whitty, 1998, p. 205). De acordo com Afonso (1998) esta é a principal característica que os governos que fizeram reformas educativas deram à avaliação, com o objetivo de manter a fiscalização e o controle do sistema. Diz que o autor que esta concepção de sistema de avaliação é um mecanismo adequado “quando está em causa uma tentativa de restaurar os valores e formas de controlo tradicionais, ameaçados também pela globalização da informação e das tecnologias da comunicação (...).” (p. 104)

Na análise de Dias Sobrinho (in: Freitas, 2002) a avaliação, sob o domínio do governo inglês, tem o sentido de responsabilização, prestação de contas, ou seja, *accountability*. Adverte o autor que não podemos deixar de ressaltar que

“os critérios dessa prestação de contas, portanto, os sentidos da qualidade, não são estabelecidos pelos educadores e, sim, pelos tecnocratas das administrações centrais. Esses critérios, portanto, não têm uma intencionalidade educativa e social. Basicamente, realizam-se como controle e se expressam principalmente em termos técnicos, para supostamente assegurar a objetividade de excluir possibilidades de questionamentos; são mensuráveis, para permitir comparações e intervenções de controle de cada instituição e regulação do sistema; e devem ser traduzidos para o grande público, para orientação dos clientes sobre a qualidade relativa dos produtos.” (p. 30)

Apesar da avaliação, nos moldes implantados na Inglaterra, se constituir em um novo mecanismo de controle governamental, prestação de contas e de quase-mercados

na educação, Gipps (in: Conholato, 1998) destaca que, através da avaliação nacional, os professores passaram a ter objetivos mais claros em relação aos alunos, o que, provavelmente, vai melhorar os níveis de desempenho; e que, “embora muitos professores lamentem a perda de autonomia” a avaliação e o currículo nacional “serviram para uniformizar mais as práticas escolares (...)” (p. 134).

Acreditamos que, antes de nos preocuparmos com as possibilidades de melhorar o desempenho dos alunos é necessário valorizarmos iniciativas políticas fundamentadas no principal objetivo de fazer com que a escola pública se torne realmente pública, ou seja, para todas as crianças, independente das suas condições sociais, étnicas, econômicas, etc e que as estas condições não sejam utilizadas como justificativas para as diferenças nos desempenhos escolares.

Ao valorizarmos a uniformização destas práticas, pautadas na segmentação social, com a exclusão dos ‘piores’ alunos das ditas ‘melhores’ escolas, estamos, na verdade, fortalecendo a visão de que a sociedade deve continuar segregando as pessoas por meio do conhecimento e da negação de tornar a escola pública realmente pública. Permitir que a ‘boa’ escola pública esteja à serviço dos ‘melhores’ e que para os ‘outros’ existem as ‘outras’ escolas é tratar o Estado de forma privada e não pública, como se ele tivesse o papel garantir ‘alguns’ direitos para ‘algumas’ pessoas. Talvez seja esta a intenção...

Ao nosso ver o Estado e suas funções devem estar à serviço de ‘toda’ a população, aliás, acreditamos que esta seja uma das principais funções do Estado, garantir que todos tenham os mesmos direitos, principalmente, em relação ao acesso, permanência e sucesso nas escolas públicas.

1.2 – A experiência Norte-Americana e seus propósitos

Os Estados Unidos têm as experiências mais antigas na área da avaliação educacional. Trabalhos recentes [Vianna (1995 e 1992), Souza (in: Sousa, 1997), Sousa (1994)] relatam a vasta produção científica, principalmente na área da avaliação da aprendizagem, e a influência que esta produção teve no desenvolvimento e aplicação das avaliação em educação no Brasil.

Na área da avaliação de sistema não é diferente. O NAEP – National Assessment of Educational Progress – programa que testa o rendimento escolar em nível nacional,

existe desde o ano letivo de 1969 - 1970. Aplicados no início anualmente e, após 1988, bianualmente a amostras de alunos com idade de 9, 13 e 17 anos, seu objetivo é “avaliar a consecução dos objetivos educacionais considerados importantes para os alunos de todo o país na faixa etária e série escolhidas.” (Mead, in: Conholato, 1998, p. 140).

A partir da década de 80, o papel dos sistemas de avaliação nos Estados Unidos mudou radicalmente. “Numa tentativa de avaliar as habilidades de ordem superior, mais testes exigem dos estudantes respostas escritas às perguntas, e que expliquem ou justifiquem suas respostas.” (Mead, in: Conholato, 1998, p. 143).

Esta mudança aconteceu no movimento de racionalização do financiamento das políticas públicas, iniciado no final da década de 70 com a crise do petróleo, quando este país vê surgirem questionamentos sobre a produtividade dos investimentos na educação. Como resultado destes questionamentos acumularam-se diagnósticos críticos sobre a qualidade do sistema educativo americano.

Conforme Diker (1998) “no geral (os) diagnósticos coincidem em três questões: em primeiro lugar, numa crítica ao sistema educativo por sua inadequação as necessidades dos setores da produção e os serviços, em segundo lugar, na baixa rentabilidade individual (subemprego, desemprego e mão de obra qualificada) e social de investimento educativo e em terceiro lugar, nos baixos níveis de sucessos escolares em comparação com níveis de sucesso alcançados por outros países⁴⁷.” (p. 04)

É neste contexto que o ano de 1983 é um marco importante no ciclo de reformas educativas nos Estados Unidos. Pois a educação é vista como condição essencial para enfrentar a competição econômica internacional, através da sua possibilidade de capacitar os trabalhadores para se adaptarem às rápidas mudanças no mercado, elevando, assim, a produtividade. Para Afonso (1998) o que é considerado nesta política é que “uma força de trabalho educada é crucial para elevar a produtividade e aumentar a adaptabilidade às rápidas mudanças nos mercados internacionais.” (p. 95).

As reforma educativas americanas têm na avaliação o seu eixo principal, pois, para o governo, é através dela que se obtém duas peças chaves para o sucesso das reformas: a prestação de contas, *accountability*, e a competição entre as escolas.

⁴⁷ - Como exemplo, é interessante um teste, citado pela autora neste texto, feito pelo Educational Testing Service (corporação privada não lucrativa subvencionada pelo Departamento de Educação dos Estados Unidos) que classificou os estudantes norteamericanos abaixo de seus pares coreanos, em todas as áreas avaliadas - matemática e ciências.

Para analisar estas reformas educativas, Afonso (1998) utiliza-se do trabalho de Giroux, que procura mostrar que com esta política acentua-se a “valorização de uma visão elitista da educação, ‘baseada na celebração de uma uniformidade cultural, na privatização das escolas públicas e no apoio à reorganização dos currículos em função dos interesses do mercado de trabalho.’” (p. 99)

Analisando o sentido da avaliação no período reaganiano, Dias Sobrinho (in: Freitas, 2002) assevera que ela “é feita principalmente com o sentido e o propósito de controle e tem como único critério de qualidade as pontuações resultantes dos testes.” (p.31)

Pelos princípios estabelecidos na avaliação e nas reformas educativas podemos inferir que esta política é uma extensão, na versão americana, dos eixos que fundamentaram as reformas educativas e a implantação dos sistemas de avaliação na Inglaterra. O propósito subjacente às estas reformas é o de que a criação de mecanismos de competição entre as escolas gera uma melhoria na qualidade do ensino, pois, como é dada muita publicidade nos resultados alcançados pelas escolas, nenhuma quer ficar para trás e vai usar de todas as armas para obter uma boa nota.

É importante ressaltar que a implantação de sistemas de avaliação pautada somente nos resultados obtidos pelos alunos não contribui para a construção de uma escola de qualidade para todos, como acreditamos deva ser a escola pública. É a competição entre as escolas, e até entre os alunos, que dá movimento para esta idéia de qualidade e não a idéia de democratização do ensino, que deve estar pautada na construção de mecanismos que possibilite uma educação de qualidade para todos os alunos.

Às vezes por caminhos e objetivos diferentes e ênfases maiores ou menores no rendimento escolar, o fato é que as experiências empreendidas pelos Estados Unidos e Inglaterra serviram de modelo e orientação para a implantação de avaliações dos sistemas de ensino no mundo todo.

2 – AVALIAÇÃO E “QUALIDADE” NA EDUCAÇÃO – RELAÇÕES

Desde o seu reconhecimento como direito social, no século XIX, a educação pública vem passando por momentos cíclicos de lutas e conquistas. Vivemos o momento da *garantia do acesso*, ou seja, a luta para que o Estado garantisse vaga na escola pública para toda a população em idade escolar, ampliando a oferta até que nenhuma criança ficasse fora da escola por falta dela. Outro momento foi o da *garantia da permanência*, que se configurou na necessidade de o Estado garantir a permanência na escola das crianças que nela ingressavam. As altas taxas de evasão revelavam (e ainda revelam!) que muitas das crianças que conseguiam acesso ao sistema formal de ensino não terminavam a etapa na qual ingressavam; antes de concluí-la, abandonavam a escola.

Juntamente com estas lutas e conquistas, outros temas, não de menor importância, sempre fizeram parte da agenda educacional. Podemos citar alguns deles, como exemplos, a repetência, a democratização da gestão, a avaliação da aprendizagem etc. Atualmente, não que estes temas deixaram de mobilizar a população e o meio científico e preocupar os governos, mas, sem dúvida, hoje, a palavra de ordem na educação é *qualidade*. Aliás, como bem nos lembra Enguita (in: Silva e Gentili, 1994) qualidade é a palavra “em moda no mundo da educação” (p.95). Podemos afirmar que estamos passando por um momento que combina críticas à qualidade da educação com propostas governamentais para a melhoria da qualidade na educação.

Corroborando esta análise, Diker (1998) ressalta que “poucos conceitos têm sido tão discutidos na imprensa e tem impactado tanto o mundo pedagógico nos últimos anos como o conceito de qualidade educativa, a tal ponto que quase não podemos falar de educação sem falar de qualidade.”(p. 01).

Para nós, a utilização do conceito ‘qualidade’ na educação possui um diferencial em relação aos outros temas que compõem a agenda da luta por uma educação pública para todas as crianças e jovens. Quando falamos em acesso, permanência e, até mesmo em repetência e evasão, sabemos exatamente o que queremos dizer; aqui e em qualquer parte do mundo. O mesmo não acontece com *qualidade*. Se perguntarmos a várias pessoas o que é uma educação ou uma escola de qualidade, com certeza, ouviremos muitas respostas diferentes. Para alguns pode ser uma escola bem conservada e bonita; outros podem achar que as taxas de aprovação, reprovação e evasão são sinais de

qualidade ou não da escola; outros ainda podem citar uma boa merenda, livros didáticos novos e sala de vídeo como componentes de uma escola de qualidade⁴⁸.

Analisando a produção científica sobre qualidade na educação, Diker (1998) é categórica ao afirmar que “a literatura produzida sobre o tema tanto por organismos internacionais como no âmbito acadêmico mostra com clareza a dificuldade para levantar uma definição deste conceito.” Para expor esta dificuldade a autora resgata várias interpretações: “‘a definição do conceito de qualidade do ensino é complexa e difícil’ (SOLER GARCIA, 1994); ‘é um termo confuso e ambíguo, apesar de ser uma referência permanente nos trabalhos educacionais’ (EDWARDS, 1991); ‘qualidade pode significar diferentes padrões em diferentes situações’ (ALVAREZ TOSTADO, 1993); ‘o conceito de qualidade é tão escorregadio como persuasivo; parece impossível chegar a um acordo universal ou a uma definição final deste conceito’ (VAN VUGHT, 1991); ‘qualidade significa coisas diferentes para distintos observadores e grupos de interesses’ (OCDE, 1991).” (p. 01)

Sousa (in: Oliveira, 1997) nos esclarece que isso acontece porque “qualidade não é ‘algo dado’, não existe ‘em si’, remetendo à questão axiológica, ou seja, dos valores de quem produz a análise de qualidade.” (p. 267). A análise da autora nos alerta para o fato de que o conceito de qualidade é sempre definido em relação aos valores e significados de quem está falando sobre a qualidade. Análise semelhante é feita por Azevedo (1994) quando afirma que “qualidade não é um atributo neutro, nem é desprovida das significações que lhe reservam os agentes que dela estão tratando, de acordo com seus interesses e valores específicos.” (p. 456). Ao afirmar que qualidade, do ponto de vista teórico, não é um conceito que reflete uma realidade absoluta que se justifica em si mesma; e que a qualidade é determinada pelo juízo que o usuário determina em relação a ela, Cassassus (1997, p.144), corrobora com as análises anteriores.

Em Franco (1994) encontramos uma explicação, bastante interessante, para entendermos por que o conceito qualidade expressa a visão de quem o utiliza. A autora ressalta que qualidade de ensino é, antes de tudo, “um julgamento de mérito” implicando num “juízo de valor”. Isto porque o conceito de qualidade “é um significante e não um significado” e “enquanto significante, é um conceito

⁴⁸ - Neste sentido é muito interessante a leitura do relatório de pesquisa de CAMPOS, Maria Malta (2002).

historicamente produzido e, neste caso, não pode ser definido em termos absolutos.” Adverte-nos a autora que não é possível uma definição absoluta do conceito qualidade e que sua análise sempre deve pressupor um processo, “uma dinâmica, a recuperação do específico e o respeito às condições conjunturais.” (p.15).

Destes referenciais o que se apreende é que qualidade por si não diz nada. Para que ela adquira significado é fundamental que se diga de que qualidade estamos falando. Daí a necessidade e a importância de investigarmos o significado embutido nos discursos e nas políticas que adotam o conceito de qualidade como seu principal objetivo.

Nesta parte do capítulo objetivamos aprofundar nossa análise sobre a questão da qualidade na educação. Para uma melhor organização, estruturamos o texto em três tópicos sequenciais e interligados. Abordaremos o contexto em que surge o conceito de qualidade na educação, em seguida, analisaremos o significado geralmente atribuído à qualidade nas políticas educacionais e, por fim, faremos uma reflexão sobre a possibilidade de a avaliação promover qualidade na educação.

Analisando o contexto histórico-político em que surge a preocupação com a qualidade da educação, como vemos atualmente, vários autores⁴⁹, destacam o contexto da reestruturação capitalista na década de 80, como o marco da sua origem. Foi com a crise fiscal e a estagnação do desenvolvimento econômico, que vinham desde a crise do modelo econômico do pós-guerra iniciada em 1973, que “o mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda recessão, combinando, pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação” (Anderson, in: Sader e Gentili, 1995, p.10). A resposta para esta crise teve início nos países centrais, principalmente os Estados Unidos e a Inglaterra, que propuseram uma ampla reforma do Estado e suas funções, retraindo os investimentos nas políticas públicas e também a questionando a validade dos investimentos nos sistemas educativos.

Diker (1998) ressalta que outro fator de peso para o questionamento da qualidade na educação foi o crescimento da participação do Japão e dos países da zona do Pacífico no mercado mundial e os altos níveis de desemprego juvenil, nos países centrais, que suscitaram a dúvida quanto à eficiência do sistema educativo em preparar o jovem para o mercado de trabalho.

⁴⁹ - Entre outros, destacamos as análises de Apple (1993), Azevedo (1994), Diker (1998), Coraggio e Torres (in: Tommasi et al., 1998), Gentili e Silva (orgs., 1994), Sousa (in: Oliveira, 1997), Waiselfisz (1993), Filp et al (1992).

Nesse movimento de revisão e racionalização dos recursos para as políticas públicas e de críticas e questionamentos sobre os resultados dos investimentos na educação a idéia de qualidade na educação passou a ser fundamental. Do mesmo modo que as propostas de reformar o papel do Estado se assentavam nos pressupostos do modelo gerencial, importado da iniciativa privada (Abrucio, 1999), também a idéia de qualidade chega à educação com o princípio importado das empresas privadas. Nas palavras de Azevedo (1994), a discussão sobre política educacional articula a temática da “qualidade do ensino” ao paradigma da “qualidade total”⁵⁰ dos processos produtivos. (p. 451)

Para compreendermos o significado da transposição do conceito empresarial de qualidade para a educação veremos, através da análise de Gentili (in: Silva e Gentili, 1994), cinco aspectos desse conceito no mundo dos negócios.

- 1) *Qualidade: um problema não tão novo para os empresários.* Os empresários sempre estiveram preocupados com a qualidade no processo produtivo, desenvolvendo e criando mecanismos que possibilitassem suas empresas produzir mais a um custo cada vez menor.
- 2) *A qualidade como nova estratégia competitiva.* Atualmente, como um mercado cada vez mais diversificado e diferenciado, a qualidade se tornou a nova estratégia competitiva. É o diferencial que faz o produto ser ou não aceito no mercado.
- 3) *Qualidade-produtividade-rentabilidade.* Nesta trilogia reside as preocupações dos empresários modernos. A qualidade é importante na medida em que garante sua produtividade, assegurando a rentabilidade.
- 4) *A busca da Qualidade supõe uma organização particular do processo produtivo.* Assim como todos os sistemas, nas fábricas, as estratégias de controle de qualidade mudam e se modificam. Se antes existia a figura do supervisor que controle tudo, hoje a prerrogativa é a idéia de que a empresa é uma grande família.
- 5) *A Qualidade é mensurável e tem um custo.* No mundo dos negócios, a qualidade tem que ser mensurável e quantificável. Daí a criação do ‘controle estatístico da qualidade’, que tem o objetivo de produzir reduzindo as perdas

⁵⁰ - Santomé (1998) explica que “o objetivo da ‘Qualidade Total’, ou defeito-zero, refere-se ao processo de detectar o quanto antes os defeitos de produção e comercialização, eliminando-os desde o início, sem recorrer ao aumento de custos. Para isso são utilizadas várias estratégias, entre elas: o controle estatístico do processo e, especialmente, os grupos ou círculos de qualidade.” (p. 17).

e satisfazendo o mercado cada vez mais; e a importância dos certificados de qualidade, do tipo ISO 9.000. (pp. 127 – 140).

É fundamentado-se nestes princípios empresariais que objetivos como produtividade, eficiência, eficácia, racionalização administrativa, controle, novos padrões de gestão, competição e, principalmente, qualidade, são colocados na ordem do dia quando o assunto é educação.

Subjacente a esta concepção que incorpora os princípios do mercado nos sistemas educativos, no qual a utilização do conceito de qualidade é a principal expressão deste movimento, está o fato de que a educação com qualidade é importante porque possibilita que os países, principalmente os em desenvolvimento, ascendam à competição e ao mercado internacionais. Sobre essa concepção é importante darmos destaque para o texto de Maria Helena G. Castro (et al., 1995), na época Presidente do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos – INEP, que por ser muito elucidativa a reproduziremos integralmente:

“Nos anos 80, as mudanças nas condições de competição no mercado mundial tornaram mais evidentes as vantagens comparativas das sociedades que haviam elevado a qualidade educativa de seus trabalhadores e dirigentes. O enfrentamento dos novos desafios colocados pelas mudanças em curso afetou intensamente a agenda de reformas e a redefinição das políticas educacionais. Temas como a eficiência do funcionamento das escolas, de modo a maximizar os resultados de alocação dos recursos disponíveis e, sobretudo, a qualidade dos resultados ganharam destaque. Ampliaram-se e aprofundaram-se as análises de eficiência da administração das escolas, com ênfase nas mensurações de ganhos de aprendizagens e de eficácia dos currículos e, mais recentemente, as de aquisição e domínio de competências e habilidades cognitivas.” (p. 48)

Acreditamos que o problema central desta visão da função da educação é o que Gentili chama de des-democratizar a democratização (in: Silva e Gentili, 1994, p. 117), ou seja, antes mesmo que tivéssemos conquistado, na prática, a democratização da educação como eixo desta política pública, tornando-a um direito natural e inalienável de todos os cidadãos e de responsabilidade do Estado, vemos uma mudança nos princípios que fundamentam e direcionam as políticas contemporâneas. Atualmente a prerrogativa destas, como vimos, são as mesmas que constituem a lógica empresarial do

mundo dos negócios, na qual, a competição é a pedra angular e a qualidade, condição *sine qua non*, para conquistá-la .

Ao reconhecer que o discurso enfático de urgência em se resolver a deterioração da educação brasileira é hoje ‘unanimidade nacional’, Sousa (in: Oliveira 1997), nos alerta para as razões que fundamentam essa preocupação:

“Observa-se, no entanto, que os argumentos que têm sido mais utilizadas, particularmente pelos responsáveis pela gestão das políticas educacionais, não são aqueles que se sustentam na luta pela educação, enquanto direito do cidadão e condição para sua participação política e social, mas aqueles que têm enfatizado ser a educação condição para o desenvolvimento econômico e para inserção do Brasil no grupo dos países desenvolvidos.” (p. 264)

Baseando-nos nessa discussão é que podemos afirmar que é neste contexto, de transposição da lógica empresarial para os sistemas educativos e de necessidade de uma educação que possibilite a competição internacional, que o conceito de qualidade chega à educação no início dos anos 80, e no Brasil, mais efetivamente nos anos 90.

Mas, em educação, de quê qualidade estamos falando? Como já dissemos anteriormente, qualidade não possui um significado em si, ela é construída historicamente de acordo com os valores e interesses de quem a trata. Assim sendo analisaremos o significado que vem sendo atribuído a esse conceito nas políticas educacionais. Antes, porém, é fundamental esclarecermos que partimos do princípio de que o significado de qualidade tem sua existência (ou não) dependente da implantação de mecanismos de avaliação.

Sabemos que do ponto de vista do empresário um produto de qualidade é aquele que tem boa aceitação no mercado, ou seja, vende bem; e é produzido com o menor custo. Mas, e do ponto de vista de quem compra? O que é qualidade de um produto? Poderíamos dizer que vale o que pensa cada uma das pessoas que adquirem determinados produtos, ou seja, produto de qualidade é aquele que quem compra o *julga* como de *qualidade*? Não, não poderíamos. Numa economia globalizada, com um mercado internacionalizado, não tem importância o que as pessoas pensam individualmente. Para podermos saber o que é uma mercadoria de qualidade é necessário que tenhamos parâmetros, reconhecidos e aceitos internacionalmente, para julgarmos a produção mundial. Daí a idéia fantástica do mundo dos negócios de criar mecanismos que atribuem a qualidade, ou não, aos produtos, como a distribuição de

prêmios e dos *Certificados de Qualidade Internacional ISO 9.000*. É importante ressaltarmos que não estamos falando aqui de um prêmio ou um certificado quaisquer. Esses mecanismos, para serem eficientes, precisam adquirir um grau de confiabilidade e fidedignidade internacional, ficando acima de qualquer suspeita. É como nos diz Gentili (in: Silva e Gentili, 1994):

“As normas de qualidade contribuem para uma hierarquização de empresas e produtos, ao estabelecer critérios classificatórios de tipo universal. Em uma linguagem mais simples: se uma empresa Z conquistou para seus produtos o *Certificado de Qualidade Internacional ISO 9.000* e – além disso – foi condecorada com o *Prêmio Malcolm Baldrige de Qualidade*, ela possuirá – com absoluta certeza – uma inquestionável posição para atuar competitivamente conquistando mercados.” (pp. 140 – 141, grifos do autor)

No mundo dos negócios esta foi a solução encontrada para a dificuldade de se conceituar qualidade. Um produto de qualidade é aquele que possui determinados certificados, prêmios e etc., neste caso, qualidade não é mais um significante, mas sim um significado⁵¹, que lhe é atribuído através de normas internacionais de classificação. O que é qualidade? Neste lógica, responderíamos, é o produto com um certificado *ISO 9.000*, por exemplo.

Na educação o procedimento não pode exatamente o mesmo. A dificuldade para definir qualidade é um pouco maior que nas empresas, pois o que poderíamos chamar de *produto* em educação é o conhecimento, que não é palpável, como qualquer outro produto industrial e, só podemos falar de qualidade, atribuir valor à algo, se soubermos que é este *algo*. Em decorrência deste impasse, para racionalizar a administração⁵² dos sistemas escolares, com o objetivo de dar mais qualidade à educação, foi necessária uma dupla tarefa, para resolver um duplo problema: 1) tornar o produto da educação algo palpável e 2) criar mecanismos que pudessem servir de parâmetro de qualidade.

Como traduzir o conhecimento em produto palpável e quantificável, ainda é impossível, o caminho encontrado foi atribuir ao desempenho, aos rendimentos escolares, o produto da educação, ou seja, para que o produto da educação pudesse ser manipulado e visualizado era necessário que ele tivesse algum corpo; daí a exaltação do

⁵¹ - Estamos aqui retomando a discussão de Franco (1994).

⁵² - Aqui incorporamos o discurso que trata os sistemas escolares como empresas, simplesmente como forma de exposição, não que concordemos com esta concepção.

rendimento escolar, através das notas. Desta forma, a nota, ou do aluno ou da escola, passou a ser o produto mensurável, e portanto passível de melhorias, da educação.

Cassassus (in: Costa, 2001), analisando o tema da qualidade na educação, destaca que é preciso fazer uma distinção entre, o que o autor denomina, de uma compreensão ‘profissional’ e uma ‘não profissional’ do que é qualidade na educação. A qualidade da educação na compreensão ‘não profissional’ parte de uma visão mais ampla e multidimensional, que associa dados qualitativos aos quantitativos, e na compreensão ‘profissional’ qualidade em educação é aquilo que pode ser medido, ou seja, o rendimento dos alunos (pp. 15 – 16).

Para se poder discutir o que é uma educação de qualidade, o mecanismo criado foi o mesmo das empresas, ou seja, o estabelecimento de normas e critérios classificatórios do produto da educação – a nota, como já dissemos. Isso só foi possível através da implantação dos sistemas de avaliação. Como nos esclarece Diker (1998), “sem dúvida, as medidas de melhoria da qualidade são atravessadas nos distintos países por um eixo que se impõe e subordina qualquer outra medida: **a avaliação da qualidade educativa em escala nacional.**” (p. 2, grifos da autora).

Desta forma, a avaliação educacional adquiriu, no contexto da reestruturação capitalista dos anos 80 e, principalmente nos anos 90 no Brasil, o parâmetro das políticas educacionais. A criação, manutenção, ampliação e solidificação dos sistemas de avaliação estão associadas diretamente à preocupação com os investimentos e com a qualidade da educação.

Assim, as propostas de criação dos sistemas de avaliação foram vistas como forma de verificar a qualidade da educação, através de testes do desempenho escolar, para tornar mais produtivos e eficientes os investimentos na área educacional. Daí a crescente importância dada pelos governantes aos sistemas de avaliação do desempenho nos diversos níveis de ensino, pois com a escassez dos recursos destinados à área, a verificação dos resultados obtidos é fundamental para determinar a continuidade ou não e, principalmente, aonde devem ser direcionados os recursos públicos. Neste contexto a avaliação, embora possibilite diagnosticar as dificuldades de ensino aprendizagem para direcionar as políticas educacionais, adquire somente funções de *assessment* (testes de rendimento) e *accountability* (prestação de contas), como vimos na primeira parte deste capítulo.

Embora a implantação de sistemas de avaliação seja um movimento hegemônico na educação atualmente, não podemos deixar de frisar que, entre os pesquisadores e

educadores, existem críticas e resistências em relação ao papel e a função desta política para os sistemas educativos.

Analisando a discussão teórica acerca da implementação dos sistemas de avaliação, Maluf (1996), destaca que existe uma contradição entre educadores e pesquisadores sobre o papel e a validade destas propostas. Por uma lado, existem aqueles que consideram estas avaliações fundamentais por possuírem as vantagens de:

- sistematizar informações para as decisões e planejamento;
- sensibilizar os professores e diretores sobre o processo de ensino-aprendizagem e estimular mudanças nas práticas;
- informar os professores sobre seus alunos;
- contribuir para a instalação de uma “cultura avaliativa”;
- prestar contas à sociedade. (p. 07)

Por outro lado, a autora destaca a análise de Díaz Barriga (1994, p.35), como exemplo daqueles que discordam da importância dos sistemas de avaliação, ressalta que, para ele, “em termos operativos esta política se concretiza em uma diminuição real do orçamento da educação”. Destaca também, a autora, que estes, que discordam desta política, “consideram que os exames ou sistemas de avaliação nada mais são do que uma nova forma de controle do poder central sobre os professores e alunos, já que o instrumento em si, por mais científico e objetivo que possa ser, não pode resolver problemas originados em outras instâncias.” (Maluf, 1996, p.07).

Para Waiselfisz (1993) essas avaliações possibilitam “levantar e tornar público informações sobre o desempenho dos sistemas escolares, contribuindo, desta forma, para a melhoria da qualidade e excelência das instituições escolares” (p. 06). Nesta concepção, a criação de mecanismos para verificar os ‘produtos’ escolares, as notas, e a posterior publicidade dada aos resultados obtidos, podem incidir diretamente na melhoria da qualidade de ensino.

Já afirmamos anteriormente que, independente do significado dado à qualidade na educação, ela é conseguida por meio da implantação de mecanismos de avaliação educacional, mais propriamente, os sistemas de avaliação. Neste sentido, indagamos, avaliação é um mecanismo de promoção da qualidade na educação?

Para respondermos esta questão precisamos, antes, perguntar de que qualidade estamos falando, ou seja, qual é a qualidade que está sendo avaliada? Este

questionamento se faz importante porque, como mostramos anteriormente, existe uma tendência teórica que traduz qualidade na educação por desempenho escolar⁵³.

Seguindo a lógica desta concepção, a avaliação pode ser um mecanismo de qualidade na educação, pois sua utilização, quando o objetivo é classificatório, resulta no rendimento, ou nota, alcançado por cada um dos alunos, o que possibilita ‘medir’ a qualidade.

Ao nosso ver, esta concepção de qualidade na educação é extremamente preocupante porque acreditamos que uma educação de boa qualidade não pode ser avaliada somente em função das notas dos alunos. Concordamos com Vianna (1992c) quando afirma que a “avaliação da qualidade da educação não se limita à verificação do rendimento escolar, que é um momento na caracterização dessa qualidade” (p. 99).

Neste mesmo trabalho, o autor ressalta que, para ele, uma avaliação da qualidade da educação “deve, necessariamente, partir de uma análise do *contexto nacional*, envolvendo as características da população, os seus valores culturais, os investimentos financeiros em educação e a organização das escolas.” (p. 100, grifos do autor). Concordamos com Vianna (1992c) quando afirma que para falarmos de qualidade na educação precisamos considerar todas as variáveis que interferem na aprendizagem dos alunos e, conseqüentemente, no seu rendimento.

Desta forma, acreditamos a atribuição ou não do conceito de qualidade para as escolas não pode estar pautada somente na classificação destas instituições a partir dos testes de rendimento dos seus alunos. Assim como Sousa (1999), partimos do princípio de que:

“Uma escola de qualidade supõe o compromisso de seus integrantes com a permanência de todos que nela ingressam e com o seu processo de desenvolvimento; a organização de um trabalho que viabilize e estimule a apropriação, a construção do conhecimento e a formação do sujeito social; relações de poder compartilhados, privilegiando o trabalho coletivo e cooperativo entre os profissionais da escola, alunos e comunidade.” (p. 87)

A autora nos chama a atenção para o que seria a construção de propostas de avaliação com o compromisso de democratizar o ensino, visão esta com a qual compartilhamos. Para ela, que estas propostas:

⁵³ - Como exemplos desta concepção citamos Waiselfisz (1993) e Cassassus (in: Costa, 2001).

“1. tenham o potencial de subsidiar a escola na definição de prioridades e encaminhamento de decisões que possibilitem o aprimoramento do trabalho escolar e

2. subsidiem a própria análise do papel e função desempenhados pelas instâncias governamentais, em direção à construção de uma escola básica de qualidade, para toda a população.” (idem, ibidem)

Ao desconsiderar estes elementos e implementar sistemas de avaliação considerando somente o rendimento dos alunos como critério de qualidade, os governos estão demonstrando que o objetivo da política implantada não é a democratização do ensino⁵⁴, mas sim a criação de mecanismos que possibilitem a comparação e a competição entre os alunos e as escolas. Acreditam que os esforços empreendidos, pelas escolas, para conquistar melhores resultados trarão um reflexo positivo na melhoria da qualidade do ensino.

Para Gentili (in: Silva e Gentili, 1994) os sistemas de avaliação que se constituem por esta lógica partem do princípio que “a obsessão pela medição (traduzida na obsessão pelo *ranking*) leva a supor que este simples ordenamento hierárquico melhora por si mesmo o rendimento qualitativo dos estabelecimentos educacionais.” Ressalta o autor que estas iniciativas governamentais apelam para a terminologia dos mundo empresarial como se “a eficiência e a produtividade se definissem por uma simples competição de caráter simbólico.” Como conclusão afirma que este é um “raciocínio rudimentar fundado na crença de que, quanto mais termos ‘produtivos’ se aplicam à educação, mais ‘produtivo’ se torna o sistema educacional.” (pp. 151 – 152)

Analisando as características presentes nas avaliações adotadas no Brasil, Sousa (1998), ressalta o fato destas estarem baseadas em:

- “ênfase nos produtos ou resultados;
- atribuição de mérito tomando-se individualmente as instituições ou os alunos;
- dados de desempenho escalonados, resultando em classificação;
- uso de dados predominantemente quantitativos;
- destaque a avaliação externa, não articulada a auto-avaliação.” (p. 19).

Ao constatar as consequências possíveis da avaliação com estes fundamentos, a autora faz uma análise semelhante a de Gentili. Nas suas palavras:

⁵⁴ - Estamos constatando a discussão que já fizemos sobre a tendência que Gentili chama de ‘des-democratizar a democratização’ (in: Gentili e Silva, 1994, p. 117).

“...a avaliação tende a imprimir uma dada lógica e dinâmica organizacional nos sistemas de ensino, que se expressam no estímulo à competição entre as instituições educacionais e no interior delas, refletindo-se na forma de gestão e no currículo. Quanto ao currículo, destaca-se sua possível conformação aos testes de rendimento aplicados aos alunos; quanto à gestão, a perspectiva apontada é a de eventual fortalecimento de mecanismos discriminatórios, com excessiva ênfase na racionalidade técnica.” (idem, ibidem)

Estas considerações nos permitem afirmar que os sistemas de avaliação têm sido utilizados como mecanismo de produzir qualidade na educação, uma qualidade que, ao nosso ver, pode ser traduzida pela concepção de que a competição gera qualidade, que é o mesmo princípio no mundo dos negócios e, como estamos assistindo recentemente, nos sistemas educacionais também.

Neste sentido, concordamos com Sousa (in: Oliveira, 1997) que ressalta sua preocupação com esta lógica de promover qualidade na educação ao afirmar que “gerir o sistema público de educação de acordo com a lógica da economia de mercado tende a promover, não a sua democratização, mas seu desmonte.” (p. 281).

CAPÍTULO III

POLÍTICA EDUCACIONAL E AVALIAÇÃO NO ESTADO DE SÃO PAULO

1 - DIRETRIZES DA POLÍTICA EDUCACIONAL A PARTIR DE 1995

Para fazermos a análise e a discussão das diretrizes da política educacional proposta a partir da eleição de Mário Covas⁵⁵, é fundamental retomarmos a avaliação que o governo fazia sobre os principais problemas da educação pública paulista e os princípios, desenvolvidos nos capítulos anteriores, que norteiam nossa tese.

É no Comunicado⁵⁶ que estão expressas as diretrizes do governo que se iniciava onde encontramos, como introdução do texto, uma análise bastante crítica e contundente sobre a política educacional implantada no Estado de São Paulo nos últimos anos, ao mesmo tempo em que se ressalta o potencial de desenvolvimento econômico, político e social do Estado, comparável aos países desenvolvidos.

Em relação à prestação dos serviços básicos à população, neste caso, a educação, o documento afirma que “nos últimos 20 anos a educação paulista vem passando por um processo de deterioração e até mesmo de retrocesso.” Apesar de reconhecer o crescimento do sistema educacional patrocinado pelos governos militares, especialmente na década de 70, é destacada a falta de preocupação destes governos com a qualidade do ensino ofertado.

O documento afirma que a estratégia de ampliar maciçamente a construção de escolas foi adotada, pelo regime militar, como mecanismo de negociação política, sem um planejamento das reais necessidades da população. A consequência imediata deste processo foi a necessidade urgente e rápida de professores e outros profissionais da educação, gerando uma desorganização ainda maior na rede a um custo muito mais alto. Para o governo que estava se iniciando, “a educação pública permaneceu não só caótica como, também, desorganizada.” (p. 09)

Com base nestas razões o documento ressalta qual deve ser o papel desempenhado pelo Estado e pela Secretaria nesta gestão, pois a área da educação no Estado de São Paulo

“diante de seus enormes problemas e dos gigantescos desafios que se apresentam, demanda por ações atrevidas, ousadas e radicalmente opostas às que vêm sendo tomadas

⁵⁵ - Neste trabalho estaremos nos referindo ao governo iniciado em 1995 e reeleito em 1998 como governo Covas, embora, após a sua morte no início de 1999, esteja à frente da administração o seu vice Geraldo Alckmin, dando continuidade ao projeto iniciado em 1995.

⁵⁶ - Estamos nos referindo ao Comunicado “Diretrizes educacionais para o Estado de São Paulo, no período de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 1998”, publicado no Diário Oficial do Estado em 23.03.95.

nos últimos oito anos. É preciso dar um basta às alterações simplesmente casuísticas e parciais de que é vítima o setor. O estado precisa assumir o papel de articulador e integrador de um projeto de Educação para São Paulo, não se limitando a ser mero gestor de uma máquina gigantesca. À Secretaria da Educação cabe, nesse processo, um papel de liderança: deverá formular uma política de educação que integre os mais diferentes aspectos aí envolvidos, desde os recursos humanos, físicos e materiais, até o estabelecimento de parcerias profícuas para o Estado, em sua função de formar de maneira mais adequada a geração de amanhã.” (p. 09)

Com o objetivo de revelar o tamanho do desafio de governar a área da educação do Estado o documento apresenta também um diagnóstico da educação básica em São Paulo, destacando alguns números. Para uma população em torno de 33 milhões tínhamos, em 1995, um terço desta, cerca de 11 milhões, em idade de frequentar a escolaridade básica. Em 1993 o número de alunos na rede estadual chegavam a 8 milhões, ou seja, ela atendia 80% da demanda do Estado na educação básica. Portanto se faz necessário uma análise minuciosa dos principais problemas do sistema para poder agir sobre ele.

O documento afirma que os principais problemas da educação pública paulista são de duas ordens:

1) Ineficácia do sistema. O documento ressalta os índices de desempenho de 1992 para justificar sua análise. Os números mostram que do total de matriculados na rede, cerca de 1.476.000 alunos, ou seja, 25% ou evadiram ou repetiram. Transformando estes números em valores, tendo por base o custo de US\$220 por aluno, tivemos um desperdício de US\$324.720.000 no ano. Outro destaque é dado para a qualidade do ensino ofertado para os alunos que conseguem permanecer no sistema, como referência a não aprendizagem dos alunos que, mesmo estando nas escolas, não dominam os conhecimentos estudados.

2) Ineficiência do sistema. O documento afirma que não existia um aproveitamento racional dos recursos porque, por um lado, a máquina burocrática era morosa, centralizadora e gigantesca e, por outro, não havia mecanismos de controle sobre o sistema. Os números apresentados revelavam que o Estado administrava 6.700 escolas, cerca de 360.000 profissionais da educação e 62.000 funcionários. Com este quadro de funcionários era necessário rever jornadas de trabalho, atribuição de funções, formação e atualização dos recursos humanos.

Analisando os problemas apresentados como as principais dificuldades no gerenciamento do aparelho estatal podemos afirmar que, em síntese, os objetivos desta gestão são possibilitar a redução da evasão e da repetência e gastar melhor, se possível menos, os recursos públicos, tornando o sistema ágil e dinâmico.

É tendo como base e justificativas estas considerações, apresentadas na introdução e no diagnóstico contidos no documento, que a Secretaria Estadual de Educação vai iniciar a exposição das suas diretrizes, propostas e ações para o quadriênio 1995 – 1998 que, como veremos, estão fundamentadas diretamente nos eixos adotados para governar o Estado como um todo.

Desde a campanha para o Governo do Estado de São de Paulo em 1994, Mário Covas, então senador pelo PSDB, adotou três grandes compromissos para colocar em prática quando eleito. Estes compromissos se expressavam em três revoluções: moral, preconizada pelo fim da corrupção e do loteamento dos cargos públicos; administrativa, tornar a gestão pública mais moderna e eficiente e na produtividade, objetivando gastar menos e atender melhor a população paulista.

Com sua vitória nas eleições estes compromissos se refletiram na política educacional que seria implantada nos próximos quatro anos. Conforme o Comunicado da Secretária de Educação Rose Neubauer, publicado no Diário Oficial do Estado em 23.03.95, sobre as “Diretrizes educacionais para o Estado de São Paulo, no período de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 1998”, a “grande diretriz” desta gestão para a educação pública é:

“(...) a revolução na produtividade dos recursos públicos que, em última instância, deverá culminar na melhoria da qualidade do ensino. Entretanto, para que essa revolução realmente ocorra, algumas mudanças tornam-se imprescindíveis. Entre elas cabe destacar a revisão do papel do Estado na área de prestação de serviços educacionais. Ou seja, o Estado deverá transformar-se no agente formulador, por excelência, da política educacional paulista, voltada à realidade sócio-econômica do estado e às aspirações de uma sociedade que se pretende moderna e desenvolvida. Para tanto, ele deverá articular e liderar os diferentes setores responsáveis pela prestação dos serviços educacionais em torno de um projeto comum. Para cumprir o papel de planejador estratégico e não o de simples prestador de serviços, o governo reafirmará e fortalecerá o caráter redistributivo da atuação estatal, em busca de maior equidade no serviço prestado.” (p. 09)

O texto destaca, ainda, que duas diretrizes são fundamentais para a revisão do papel do Estado: uma deve reformar e racionalizar a estrutura administrativa e, a outra, mudar os padrões de gestão. (idem, ibidem)

Esta integração entre os princípios que fundamentam a política educacional e as ações políticas mais amplas da administração, nos permite reconhecer que, em 1995, inicia-se um governo no Estado de São Paulo com um eixo norteador bastante claro e definido que articula as políticas sociais com as metas da gestão.

É neste sentido que concordamos com as palavras de Souza (1999) que afirma:

“O primeiro governo de Mário Covas (1995 – 1998) se diferencia substancialmente do padrão implementado pelos governos anteriores, os quais privilegiavam programas e projetos educacionais que interferiam no modelo pedagógico de *parte* das escolas.”
(p.90, grifo da autora)

Trata-se, portanto, de uma política planejada para mudar a educação em todas as escolas públicas estaduais.

Analizando a política educacional implantada, a partir de 1995, com a eleição de Mário Covas, tendo como eixo de investigação o conceito de modernização, Cortina (2000) também a reconhece como consistente e com objetivos claramente definidos e afirma:

“(...) é um projeto de intervenção no ensino público, na área educacional que se insere num programa político, num projeto político para o estado e o país. Ou seja, as diretrizes educacionais estão assentados em pressupostos políticos que delineiam a revisão do papel do Estado e atingem diretamente as políticas sociais.” (p. 46)

Ampliando nosso foco de análise desta fase da educação pública paulista para o contexto do nosso país fica evidente sua intimidade e consonância com os pressupostos da administração “gerencial, flexível e eficiente”⁵⁷ do Presidente Fernando Henrique, outra característica importante desta política educacional, ou seja, a sua articulação com o projeto nacional de desenvolvimento, fundamentado na revisão do papel do Estado.

Assim, a política iniciada por Mário Covas em São Paulo encontra eco e respaldo na política de reformas que é proposta para o país. Nas bases destas reformas educacionais, tanto a paulista como a federal, estão as reformas mais amplas e

profundas que envolvem as funções do Estado na sociedade contemporânea. (Souza, 1999, pp. 91 – 92)

Ao ampliarmos ainda mais nosso foco de análise para o contexto mundial, fica nítida a coerência dos eixos da política educacional paulista, implantada a partir de 1995, com o movimento de reforma do Estado, iniciado na Inglaterra e Estados Unidos na década de 80. Examinando as diretrizes desta política educacional, à luz da análise de Abrucio (1999, pp. 182-185) sobre os modelos administrativos que fundamentaram as reformas do papel do Estado, vemos que, ao propor uma articulação dos princípios de revolucionar a produtividade para melhorar a qualidade da educação, o governo está se referenciando em dois modelos de gestão: o primeiro deles é o “gerencialismo puro” que, conforme o autor, pretende reduzir os custos para aumentar a produtividade e o segundo é o “consumerism” que introduz o conceito de qualidade no setor público.

Tendo estes princípios como base, é possível afirmar que a política educacional implantada no Estado de São Paulo, a partir de 1995, faz parte de um movimento com dimensões mundiais, estando, portanto, ‘na mão certa da história’ hegemônica. É neste contexto que vamos analisar as diretrizes educacionais desta política.

Na área da educação, a principal diretriz de revolucionar a produtividade dos recursos públicos para resultar na melhoria da qualidade do ensino nos instiga a questionar e analisar os significados subjacentes à este objetivo, principalmente em relação à qualidade. Isto porque, como já afirmamos no capítulo anterior, qualidade é um conceito que por si só não diz nada, seu significado deve ser compreendido no contexto político de quem a adota como meta.

Embora o documento não apresente claramente qual o significado de qualidade nesta política, as análises e as evidências apresentadas até agora nos permitem inferir que, para essa gestão, melhorar a qualidade das escolas públicas estaduais é reduzir os gastos com a máquina estatal e, ao mesmo tempo, possibilitar um ensino – aprendizagem mais eficiente, evitando a evasão e a repetência. Neste sentido, concordamos com Souza (1999) que, analisando a política educacional de 1995 a 1998, conclui que

“A qualidade, nesta perspectiva, encontra-se subordinada à concepção de produtividade do sistema educacional, de redução das perdas (evasão e repetência), de tempo de

⁵⁷ - Estamos nos referindo aos princípios expostos no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995, p.19).

trabalho, de custos e de força de trabalho. Há que se potencializar a utilização dos meios físicos e materiais, por intermédio da reorganização das escolas da rede pública estadual, privilegiando os padrões de gestão.” (p. 118)

O Comunicado da Secretaria Estadual de Educação, que expõe as diretrizes da política educacional de 1995 a 1998, não discute o conceito de qualidade, como já dissemos. Apesar disso, julgamos importante fazermos um destaque para uma referência mais clara sobre a idéia desta gestão de qualidade em um texto escrito pela Secretária Rose Neubauer.

Neste texto, Neubauer (2001)⁵⁸ apresenta as principais mudanças, do governo Covas, na área educacional. Destaca que a política educacional, neste período, está fundamentada em três eixos básicos: “a racionalização organizacional; a mudança nos padrões de gestão, com ênfase na descentralização e na desconcentração do poder de decisão para órgãos locais e unidades escolares; e a melhoria da qualidade do ensino”. (p. 168).

Para a autora foram implementadas medidas importantes para melhorar a qualidade do ensino, dentre elas, são destacadas três.

A primeira delas foi a “valorização do magistério, pelo aprimoramento de seu plano de carreira e pelo pagamento de salários mais condizentes com a relevância social do papel que lhe cabe”. (p. 179). Para Rose Neubauer “uma política salarial de valorização do magistério” só foi possível porque esta gestão está pautada nas diretrizes de racionalizar e reformar a estrutura administrativa e descentralizar e desconcentrar e mudar os padrões de gestão, o que resultou na liberação de recursos que eram gastos improdutivamente. Conclui a autora que, o novo plano de carreira incorporou gratificações, aumentou o piso salarial, criou novos critérios e ascensão funcional e estendeu aos inativos os benefícios da carreira; o que elevou os salários aos patamares mais altos dos últimos 20 anos, “representado um aumento de 113% na folha de pagamentos, graças a redução de 16% no número de funcionários.” (p. 180)

A “implantação de um modelo pedagógico capaz de preparar os alunos para participar e atuar produtivamente na sociedade atual, dando-lhes acesso aos códigos da modernidade e, mais que isso, a possibilidade de vislumbrar um horizonte mais ético, porque pautado nos princípios básicos da igualdade de oportunidades e convivência

⁵⁸ - Este texto é fruto da participação da Secretária no Seminário Internacional *Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento*, realizado pela FUNDAÇÃO em junho de 1998.

democrática” (p. 179), foi a segunda frente de ação desta política. Foram adotadas “‘medidas de correção de fluxo’, destinadas um última instância a reduzir os índices de repetência e evasão.” (p. 181). A justificativa para estas medidas é que “nossa administração considera a perda por repetência e evasão da ordem de 30%: inexplicável, do ponto de vista pedagógico; inaceitável, do ponto de vista do interesse social; e improdutiva, do ponto de vista econômico.” (p. 182).

Para reduzir estes índices as estratégias utilizadas atuavam em duas frentes. A primeira delas estava centrada na recuperação para os alunos com dificuldades. Foram criadas a “‘recuperação contínua’ em que as crianças podiam ficar três horas semanais na escola recebendo reforço de aprendizagem”; a ‘recuperação de férias’ em que as crianças ficavam na escola no mês de janeiro e, para as crianças com várias reprovações, foi criada a ‘classe de aceleração’ para as crianças repetentes “que apresentassem maturidade emocional e cognitiva superior à esperada para a série que estivessem cursando. O objetivo das classes de aceleração é oferecer atenção apropriada a essas crianças, para auxiliá-las a superar seus problemas de aprendizado e ‘pular’ séries.” (p. 182).

A segunda estratégia adotada foi a “matrícula por dependência e organização dos anos letivos por ciclos”, a fim de “evitar a repetência dos que têm possibilidade de prosseguir os estudos.” (p. 182). A matrícula por dependência tem o objetivo de dar oportunidade aos jovens, que ficaram retidos em uma ou duas disciplinas, prosseguir seus estudos cursando, em regime de dependência, as disciplinas nas quais ele ficou reprovado no ano anterior. A nova organização do ano letivo dividiu o ensino fundamental em dois ciclos: “o de 1^a a 4^a série, com possibilidade de o aluno ficar retido por um único ano, ao final da 4^a série, para complementação e recuperação dos estudos; e o de 5^a a 8^a série, também, se necessário, com retenção por um único ano.” (p. 183).

Por fim, a última medida que Rose Neubauer (2001) destaca é a “construção de uma cultura de avaliação, com o estabelecimento de sistemas de avaliação e monitoramento dos resultados educativos e dos gastos públicos, capazes de assegurar transparência de procedimentos e prestação de contas dos resultados alcançados, com estímulo ao envolvimento dos usuários da escola no acompanhamento e fiscalização dos serviços educacionais.” (pp. 179 – 180). A autora ressalta que, a equipe que assumiu a Secretaria “tinha clareza da importância da construção de uma política de avaliação educacional, enquanto instrumento orientador para as tomadas de decisão visando à melhoria da qualidade do ensino oferecido pelas escolas.”(p. 184).

Nessa direção, foi criado em 1996⁵⁹ o Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo – SARESP, partindo “do pressuposto de que a avaliação constitui um processo sistemático, gradativo e contínuo, voltado para o estabelecimento de uma cultura avaliativa, que valoriza e utiliza os dados obtidos pelo sistema de avaliação, de forma a aprimorar a qualidade do ensino oferecido à população.”(p. 185).

Mas o que vem a ser qualidade para esta gestão? É fundamental buscarmos elementos para compreendermos o sentido que qualidade possui nesta política educacional. Afinal, como nos esclarece Cassassus (in: Costa, 2001), “desenhar uma estratégia para melhorar a qualidade da educação, supõe ter claro o que se entende por ela.” (p. 15)

Pelas medidas adotadas, aqui apresentadas por Rose Neubauer, e pela análise que desenvolvemos até agora, podemos dizer que a idéia de qualidade desta gestão é uma articulação dos princípios de redução dos gastos públicos⁶⁰ com a implantação de medidas para acabar com a repetência e a evasão, chamadas de correção de fluxo e a criação de mecanismo de prestação de contas à sociedade.

É com esse objetivo, de tornar transparente os valores gastos e os resultados educacionais obtidos, que, dentre outras ações empreendidas, foi criado o SARESP, para fornecer, à população, possibilidade de conhecimento do desempenho das escolas. Ao criar um sistema de avaliação que torna público os investimentos e os resultados alcançados pelas escolas, a Secretaria cria condições para que a população possa acompanhar e fiscalizar o que acontece nas escolas públicas estaduais.

Veremos agora como foi a organização das ações e medidas que a administração se propôs a implantar para conseguir revolucionar e produtividade e melhorar a qualidade do ensino. Continuando a análise do Comunicado publicado no Diário Oficial do Estado de 23.03.95⁶¹ vemos que, para se atingir esta diretriz, uma mudança é fundamental: a revisão do papel do Estado. O que está sendo explicitado aqui é o princípio de que, para fazermos reformas educacionais, precisamos efetuar reformas

⁵⁹ - É importante destacar que, ao implantar o seu sistema de avaliação – SARESP, em 1996, o Estado de São Paulo, se antecipa a incumbência que lhe é dada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 20.12.96 (Lei Federal 9.394), no seu artigo 10. Seu enunciado diz: Os Estados incumbir-se-ão de: (inciso IV) autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.

⁶⁰ - Dentre outras medidas, este objetivo foi alcançado com a racionalização e as mudanças nos padrões de gestão, que enfatizou a descentralização e a desconcentração. Sobre estas medidas como um novo padrão de gestão ver Silva e Cruz (1996) e Neubauer (2001).

num contexto mais amplo, que envolve o próprio Estado⁶². Vejamos a visão do papel do Estado nesta política:

“(...) deverá transformar-se no agente formulador, por excelência, da política educacional paulista, voltada à realidade sócio-econômica do Estado e às aspirações de uma sociedade que se pretende moderna e desenvolvida. Para tanto, ele deverá articular e liderar os diferentes setores responsáveis pela prestação dos serviços educacionais em torno de um projeto comum. Para cumprir o papel de planejador estratégico e não o de simples prestador de serviços, o governo reafirmará e fortalecerá o caráter redistributivo da atuação estatal, em busca de maior equidade no serviço prestado.” (p. 9).

Para que o Estado possa ter o papel e cumprir as funções expostas acima, duas diretrizes, chamadas de complementares, são fundamentais: “reforma e racionalização da rede administrativa” e “mudanças nos padrões de gestão”.

A primeira diretriz complementar tem o objetivo de construir uma máquina administrativa “leve, ágil, flexível, eficiente e moderna”, através de uma ampla reforma da rede administrativa, para tanto são dois objetivos que deverão ser alcançados:

1) instituição de um sistema eficaz de informatização dos dados educacionais: visando basicamente controlar e acompanhar a clientela no ensino básico; racionalizar o uso dos equipamentos escolares, revendo sua forma de ocupação; construir uma base sólida para serem tomadas decisões sobre investimentos.

2) desconcentração e descentralização de recursos e competências: visando reorganizar a estrutura atual da Secretaria; buscar novas parcerias para a prestação dos serviços educacionais.

Na segunda diretriz complementar, mudanças nos padrões de gestão, três objetivos devem ser alcançados:

1) racionalização do fluxo escolar: com o objetivo de reverter o quadro de repetência e evasão das escolas.

2) instituição de mecanismos de avaliação dos resultados.

3) aumento da autonomia administrativa, financeira e pedagógica das escolas: visando dar mais iniciativa de decisão frente ao projeto pedagógico das escolas. Caberá à elas definir os conteúdos curriculares, métodos de ensino, utilização do tempo e espaço físico e gerenciar os recursos humanos e materiais para realizarem seu projeto.

⁶¹ - Todas as citações que utilizaremos nesta discussão estão contidas no Comunicado publicado no DOE de 23.03.95, seção I, pp 08 - 10.

A proposta de criação de um sistema de avaliação, que resultou no SARESP faz parte do segundo objetivo a se alcançado pela segunda diretriz complementar. Por ser nosso objeto de pesquisa faremos um destaque para a justificativa que é dada para a adoção desta política:

“A administração, buscando a integração das ações escolares, deverá estabelecer um sistema criterioso de avaliação dos resultados da aprendizagem dos alunos e criar condições para que as escolas respondam por eles.”

Vejamos qual o objetivo, para esta gestão, do sistema de avaliação, diz o texto:

“A avaliação, portanto, é condição ‘sine qua non’ para que o Estado possa cumprir seu papel equalizador, na medida em que ela lhe fornece dados para atuar na superação das desigualdades existentes entre as escolas paulistas. Além disso, os resultados do desempenho das escolas deverão ser amplamente divulgados, de forma que tanto a equipe escolar como a comunidade usuária seja capaz de identificar a posição da sua escola no conjunto das escolas de sua Delegacia, de seu bairro e de seu município. Isto possibilitará à escola a busca de formas diversificadas de atuação, com o objetivo de implementar a melhoria dos resultados escolares. Por outro lado, permitirá também à população acesso às informações, de modo que possa fiscalizar, participar e cobrar a qualidade do serviço que lhe deve ser prestado.”

A idéia desta gestão é que a implantação de um sistema de avaliação do desempenho possibilita às escolas e às Diretorias de Ensino a obtenção de um diagnóstico do rendimento de seus alunos para que sejam traçadas metas para a superação das dificuldades. À população possibilita a fiscalização e o controle do serviço que lhe é prestado. Para o Estado fornece elementos e condições para que ele possa direcionar a política educacional no sentido de atuar sobre o sistema de forma igualitária.

O reconhecimento da centralidade da avaliação nesta política educacional nos remete a análise de Afonso (1998) quando analisa as reformas educacionais em curso e o papel da avaliação neste contexto. Para o autor “nos países que adotaram políticas de descentralização, a avaliação apareceu como forma de restabelecer algum controle central por parte do Estado. Noutras situações, como aconteceu com a explosão das ideologias neoliberais, a avaliação foi utilizada como meio de racionalização e como

⁶² - Esta discussão foi detalhada no capítulo um deste trabalho.

instrumento para a diminuição dos compromissos e da responsabilidade do Estado.” (p.76). Partindo desta afirmação o autor se utiliza da expressão “Estado-avaliador” para ilustrar a função recentemente atribuída ao aparelho estatal neste movimento de reformas educativas e do Estado. Para o autor esta *nova* concepção de Estado assume a lógica de mercado ao colocar a ênfase nos produtos do sistema educativo (p. 74).

Acreditamos que a relevância e a importância atribuída a avaliação, tanto para os órgãos governamentais como para sociedade em geral, que teve início de forma mais contundente e efetiva com a gestão Mário Covas e Rose Neubauer, é um contorno na política educacional contemporânea que se consolida cada vez mais, passíveis de mudanças e alterações, mas, a avaliação como mecanismo de controle social, veio para ficar.

Por esta razão devemos estar e ficar atentos, pois acreditamos, assim como Dias Sobrinho (in: Freitas, 2002) que

“(...) a avaliação de modo algum pode ser considerada neutra e ingênua. Ela transforma, isto é, produz efeitos, tanto para a vida individual como para a sociedade e para o Estado. Legitima valores e ideologias, justifica admissões e demissões, ascensões e reprovações, premiações e sanções, reforços e coerções na esfera comportamental, liberações e cortes de financiamentos, etc. Justificada por um discurso conveniente, a avaliação como tecnologia de poder faz suas escolhas.” (p. 20)

2- O SISTEMA DE AVALIAÇÃO DE RENDIMENTO ESCOLAR DO ESTADO DE SÃO PAULO - SARESP - CONTEXTO E CARACTERÍSTICAS

Neste parte objetivamos apresentar o contexto no qual o SARESP foi implantado e com quais objetivos. Analisaremos também as características que constituem este sistema no que se refere a sua estrutura, metodologia, organização dos procedimentos, fluxo de relações, aplicação das provas e a lógica avaliativa subjacente como instrumento de análise. Antes porém julgamos necessário comentar alguns antecedentes à implantação do SARESP em 1996.

No Estado de São Paulo, experiências mais formalizadas e sistematizadas com avaliação educacional tiveram início nos anos 90.

Em 1992 a Secretaria Estadual de Educação implantou o Programa de Avaliação Educacional da Rede Estadual com o objetivo de avaliar se a implantação de um novo modelo de escola – as Escola-Padrão⁶³ –, iniciado em 1991, tinha resultado em melhorias no desempenho dos alunos.

No primeiro ano de aferição deste sistema de avaliação, 1992, foi avaliado o rendimento escolar de 27.609 alunos que integravam 306 Escolas – Padrão. Em 1994, seu último ano de vigência, o programa avaliou 152.279 alunos de uma amostra de 818 escolas, desta vez, porém, não só as Escola – Padrão foram avaliadas.

Outra importante experiência da Secretaria Estadual de Educação foi o gerenciamento do Projeto Inovações no Ensino Básico que tinha o objetivo de avaliar o impacto das políticas educacionais, implantadas em 1992 e 1993, no rendimento escolar dos alunos da rede. Conforme Bitar (et al in: Conholato, 1998) este Projeto, pelo seu caráter longitudinal, foi fundamental para a percepção da importância de implantar mecanismos de avaliação do sistema para o direcionamento das políticas educacionais. Nas suas palavras

“os resultados alcançados constituíram importantes subsídios para pensar urgente a necessidade de se contar com um sistema de avaliação de embase a tomada de decisão das diversas instâncias da SEE, desde as escolas até os órgãos centrais.” (p. 10)

⁶³ - As “Escola – Padrão” foram criadas no Governo Luiz Antonio Fleury Filho (1991 – 1994) com o objetivo de descentralizar as decisões e dar mais autonomia para as escolas. Inicialmente foi lançado um projeto – piloto em algumas escolas da rede estadual, a proposta era que até o final da gestão todas as escolas estivessem integradas no projeto, o que não se concretizou. Com a eleição de Mário Covas em

A Secretaria também participou, desde 1990, das aferições do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, implementado pelo MEC em todos os estados brasileiros com o objetivo de fornecer informações para a formulação de políticas para a educação básica e criar um sistema de controle dos padrões de qualidade das escolas brasileiras.

Na análise de Bitar et al (in: Conholato, 1998) a participação da Secretaria nestas experiências “evidenciou a importância da avaliação enquanto instrumento orientador para as tomadas de decisão que visem à melhoria da qualidade do ensino oferecido em todas as escolas.” Pois, para as autoras⁶⁴ “a avaliação educacional, em especial a externa, constitui, em última instância, importante instrumento para que se possa repensar o ensino e aprimorar seu padrão de qualidade no Estado de São Paulo.” (p. 10)

Estas experiências, juntamente com a vitória de Mário Covas em 1994 e a nomeação da Secretária Rose Neubauer, preparam o terreno e foram decisivas, técnica e politicamente, para a implantação do SARESP em 1996.

2.1 – Contexto de implantação e seus objetivos

A Secretaria Estadual de Educação criou e implantou o Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo – SARESP, em 1996. Assim como todas as outras propostas de ações implementadas nesta gestão, desde a campanha de 1994, a necessidade e a importância de um sistema de avaliação da rede estadual já era discutida.

Como analisamos no primeiro capítulo desta tese, as diretrizes educacionais para a educação pública estadual no quadriênio 1995 – 1998, publicadas no Diário Oficial de 23.03.95, é a reprodução, com pequenas mudanças, do Programa de Educação para o Estado de São Paulo, datado de setembro de 1994, que serviu de base para a proposta de campanha do PSDB para a área da educação.

Na análise de Souza (1999) o fato do programa de campanha ter se transformado nas diretrizes da Secretaria Estadual de Educação foi o que possibilitou à Secretária

1994 este projeto deixou de existir a partir da posse da Secretária Rose Neubauer. Análise a avaliação deste projeto pode ser encontrado em Cortina (2000).

⁶⁴ - Fazem parte deste grupo: Hélia Bitar, Jacyra Fares, Maria Conceição Conholato, Maria Cristina A. Cunha e Maria José A. Ferreira. Todas são integrantes da equipe de avaliação da Fundação para o Desenvolvimento da Educação - FDE que vem gerenciando o SARESP.

Rose Neubauer justificar a falta de discussão, junto aos professores, das ações que seriam implantadas nos próximos quatro anos.

“De acordo com Rose Neubauer: não havia necessidade de discutir esse projeto educacional com seus principais implementadores – os professores -, pois havia a legitimidade garantida pelo voto popular, daí sua reprodução literal na imprensa oficial, para conhecimento de todos que, direta ou indiretamente, estão comprometidos com a educação.” (p. 108)

Pelas análises e reflexões que fizemos até aqui é importante ressaltar que o contexto de implantação do SARESP não se restringe à política estadual paulista. Defendemos a idéia de que a formalização e a consolidação do sistema de avaliação da rede estadual se insere num quadro mais amplo de iniciativas que visam reestruturar o papel do Estado, principalmente em relação às suas funções. Este movimento de reformas educativas é uma tendência mundial e a implantação de processos de avaliação do sistema, como eixo direcionador destas mudanças, tem se constituído como sua principal característica. [cf. (Pestana, 1998), (Castro e Carnoy, 1997), Maluf (1996), (Waiselfisz, 1993), entre outros)

Analisando as reformas educativas implantadas, principalmente a partir dos anos 90, Oliveira (in: Catani e Oliveira, 2000) afirma que estas propostas possuem dois grandes eixos: a descentralização e a avaliação de sistemas. Para o autor a centralidade do sistema de avaliação tem o objetivo de difundir um novo padrão de controle, antes mantido por pessoas com funções específicas para esta tarefa e, a partir de então, por mecanismos de aferição do desempenho escolar. (p.87 – 88)

No Comunicado publicado no Diário Oficial de 23.03.05 a Secretária afirma que para que o Estado possa atuar sobre as desigualdades existentes no sistema a avaliação é condição fundamental. A avaliação também servirá como referência para as escolas poderem diagnosticar as dificuldades de aprendizagem e agirem sobre elas e, para a população, a avaliação, após sua divulgação, permite o acompanhamento e a fiscalização do desempenho de cada escola. Por estas, e outras razões, para a Secretária, a implantação de um criterioso sistema de avaliação é imprescindível.

Outras justificativas sobre a necessidade de implantação de um sistema de avaliação e seus objetivos podemos encontrar nos documentos e materiais, explicativos

do SARESP, que foram produzidos pela Secretaria para viabilizar sua implantação a partir de 1996.

O Documento de Implantação do Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (s/d) foi produzido para ser uma referência teórica e metodológica do SARESP. É um documento que podemos encontrar em bibliotecas e centro de estudos e pesquisas especializados em avaliação.

Nele a Secretaria justifica a criação do SARESP como um dos pontos “essenciais e complementares” para que, uma das diretrizes principais desta gestão – “o aumento da autonomia administrativa, financeira e pedagógica” das instâncias escolares, seja atingida, pois a implantação de um sistema de avaliação busca subsidiar o aprimoramento da gestão educacional e, principalmente, do sistema como um todo. (p.6)

É ressaltado, neste Documento, que “a avaliação da qualidade da Educação não apenas resulta na verificação do rendimento escolar, mas constitui um momento importante na caracterização da qualidade de ensino, pois revela aspectos importantes do processo educacional que vem sendo desenvolvido nas escolas das Redes Estadual, Municipal e Particular.” (idem).

O documento faz referência ainda à finalidade da criação de um sistema de avaliação, que é

“(…) para verificar a eficiência do sistema escolar em termos da aprendizagem dos alunos ao longo dos ensinos Fundamental e Médio, de forma a identificar como se vem processando a aprendizagem e a apontar as deficiências do currículo, levantando, ainda, outros aspectos que possam contribuir para o seu aperfeiçoamento.” (p. 7)

Neste texto, são descritos os seguintes objetivos do SARESP:

“desenvolver um sistema de avaliação de desempenho dos alunos dos ensinos Fundamental e Médio do Estado de São Paulo, que subsidie a Secretaria da Educação nas tomadas de decisão quanto à Política Educacional do Estado; verificar o desempenho dos alunos nas séries do Ensino Fundamental e Médio bem como nos diferentes componentes curriculares, de modo a fornecer ao sistema de ensino, às equipes técnico-pedagógicas das Delegacias de Ensino e às Unidades Escolares informações que subsidiem:

- a capacitação dos recursos humanos do magistério;
- a reorientação da proposta pedagógica desses níveis de ensino, de modo a aprimorá-la;

- a viabilização da articulação dos resultados da avaliação com o planejamento escolar a capacitação e o estabelecimento de metas para o projeto de cada escola, em especial a correção do fluxo escolar.” (pp. 7 - 8)

Outro documento que encontramos justificativas para a implantação do SARESP e a exposição de seus objetivos foi o *Jornal Escola Agora*. Material elaborado pela Secretaria, em forma de jornal, enviado para a rede no início de 1996, primeiro ano de aferição da avaliação, com o objetivo de informar e esclarecer os profissionais da rede e a comunidade escolar sobre o sistema de avaliação. Reproduziremos, a seguir, algumas das principais passagens do jornal.

“(...) o SARESP (...) representa mais uma estratégia para fortalecer as unidades escolares e melhorar a qualidade do ensino.”

“Ao identificar as unidades escolares com dificuldades em atingir este objetivo, a SEE vai apoiá-las com recursos, serviços e a orientação técnica de que necessitam.”

“O sistema (...) contribuirá para a formação de uma cultura de avaliação no Estado.”

“Seus resultados (...) não irão subsidiar apenas os órgãos centrais e as Delegacias de Ensino. Na escola, professores, alunos e pais terão acesso imediato a um mapa que mostrará os pontos fortes e fracos do desempenho dos estudantes.”

“Com mais subsídios para reorientar seu projeto pedagógico, aperfeiçoar o corpo docente e reorganizar a trajetória escolar de seus alunos, a escola ganhará em autonomia e competência.”

Encontramos também justificativas para a implantação do SARESP na Resolução SE-27, de 29.03.96, publicada no Diário Oficial do Estado de 02.04.96, que “dispõe sobre o Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo”. É esta resolução de cria ‘oficialmente’ o SARESP. Conforme a resolução o SARESP foi instituído pela Secretária de Educação considerando:

- “- a necessidade de estabelecer uma política de avaliação de rendimento escolar em nível estadual, de forma articulada com o Sistema Nacional de avaliação da Educação Básica – SAEB/MEC;
- a imprescindibilidade de recuperar o padrão de qualidade do ensino ministrado no Estado de São Paulo;

- a importância em subsidiar o processo de tomada de decisões que objetivem melhoria da administração do sistema educacional através de resultados avaliativos cientificamente apurados;
- a necessidade de informar a sociedade e a comunidade educacional sobre o desempenho do sistema de ensino;
- a necessidade das Delegacias de Ensino e Unidades Escolares obterem resultados imediatos para tomada de decisões, em seus níveis de atuação.”

Nesta Resolução os objetivos do SARESP aparecem assim descritos:

“I – desenvolver um sistema de avaliação de desempenho dos alunos dos ensinos Fundamental e Médio do Estado de São Paulo, que subsidie a Secretaria da Educação nas tomadas de decisão quanto à Política Educacional do Estado;

II – verificar o desempenho dos alunos nas séries do Ensino Fundamental e Médio, bem como nos diferentes componentes curriculares, de modo a fornecer ao sistema de ensino, às equipes técnico-pedagógicas das Delegacias de ensino e às Unidades Escolares informações que subsidiem:

- a) a capacitação de recursos humanos do magistério;
- b) a reorientação da proposta pedagógica desses níveis de ensino, de modo a aprimorá-la;
- c) a viabilização da articulação dos resultados da avaliação com o planejamento escolar, a capacitação e o estabelecimento de metas para o projeto de cada escola, em especial, a correção do fluxo escolar.”

A análise destes documentos nos permite reconhecer que a Secretaria foi cuidadosa em implementar estratégias para divulgar e informar sobre o SARESP para todos os segmentos envolvidos neste processo, direta ou indiretamente, destinando à cada uma destes segmentos um material apropriado para ser consultado.

É importante ressaltarmos também que, embora com ligeiras modificações, não existe incoerência ou contradição nas justificativas e objetivos expressos em cada um destes documentos, o que evidencia uma clareza teórica e metodológica na elaboração desta política.

Em síntese, podemos concluir, pela análise dos documentos oficiais, que o SARESP foi criado para, em última instância, melhorar a qualidade do ensino das escolas estaduais, através do fornecimento de informações para as escolas e Diretorias de Ensino atuarem nos seus planejamento e projeto pedagógico e subsidiarem a Secretaria quanto aos rumos da política educacional. A Secretaria também considera ter

influência na qualidade do ensino o conhecimento da população sobre o desempenho das escolas, o que é possível com a divulgação dos resultados do SARESP.

Para corresponder à todos estes objetivos foi necessário criar um sistema com características bastante específicas que pudesse corresponder à expectativa de ser um instrumento que possibilitasse intervenção no sistema em vários níveis. Veremos a seguir as principais características desse sistema.

2.2 – Características do sistema

Como dissemos experiências com avaliação educacional no Estado de São Paulo, e também em outros estados da federação, se tornaram mais recorrentes a partir da década de 90. O SARESP se insere neste contexto, juntamente com a instituição de outros sistemas de avaliação.

Diferente de outros sistemas de avaliação em larga escala que se utilizam de amostragens o SARESP avaliar todos os alunos das escolas estaduais, sendo, portanto, censitário. Para Vianna (1998) este tipo de avaliação censitária geralmente envolve altos custos mas, por outro lado, pode, ao avaliar todos os alunos e todas as escolas, “ter maior repercussão nas unidades escolares, como já se tem comprovado na prática.” (p.155).

No Jornal Escola Agora, de abril de 1996, a Secretária justifica o caráter censitário do SARESP porque, segundo ela, quando as avaliações eram feitas por amostragens, “as escolas que não participavam do processo tendiam a considerar que a avaliação não lhe dizia respeito. Agora, não. Todas as unidades serão envolvidas e os dados obtidos irão gerar decisões não apenas em nível central, mas na base do Sistema de Ensino.”

Outra importante característica do SARESP é que ele foi implantado para fazer um acompanhamento longitudinal dos progressos dos alunos nas disciplinas de Português, Matemática, Ciência, História e Geografia. Para tanto, ele foi criado, inicialmente, visando fazer três aferições, em 1996, 1997 e 1998⁶⁵, avaliando progressivamente os alunos do ensino fundamental.

⁶⁵ - É importante lembrarmos que, quando Mário Covas assumiu o governo do estado, não era permitida a reeleição para os cargos do executivo, daí a perspectiva do SARESP para atuar somente de 1996 a 1998, quando terminou o primeiro mandato do Covas. A reeleição se tornou possível através de uma Emenda

Os instrumentos utilizados para coleta dos dados são três: teste de rendimento escolar⁶⁶ e questionário do aluno, respondidos pelos alunos e o questionário da escola, respondido por uma responsável pela escola, em geral, o diretor. Os dados obtidos com estes instrumentos são cruzados com o objetivo de avaliar o rendimento dos alunos e as possíveis variáveis que o influenciaram. Para Bitar (in; Conholato, 1998) e Espósito e Davis (1999) a aplicação destes questionários objetivam traçar um perfil das escolas e dos alunos e também fazer as correlações entre estes dados e à identificação de fatores que interferem no rendimento escolar⁶⁷.

Aplicado sempre no início do ano, caracterizando-se como uma avaliação de entrada dos alunos, o SARESP, neste primeiro ciclo⁶⁸, avaliou os alunos em relação ao conteúdo das séries anteriores as quais eles estavam cursando. Temos o seguinte quadro das avaliações:

ANO	1996	1997	1998	1996	1997	1998
						8 ^a
					7 ^a	
				6 ^a		
			4 ^a			
		3 ^a				
	CB					
SÉRIE	3 ^a	4 ^a	5 ^a	7 ^a	8 ^a	1 ^a

Portanto, os conteúdos curriculares avaliados, neste primeiro ciclo, foram os das seguintes séries:

Constitucional 16, aprovada em 04.06.97. Covas foi reeleito neste ano e Rose Neubauer continuou à frente da Secretaria da Educação, porém a próxima aferição do SARESP só aconteceu em 2.000.

⁶⁶ - Cada aluno é submetido a avaliação de somente um componente curricular a cada ano. Para isso as escolas montam turmas, por série a ser avaliada, conforme orientação da Secretaria que constam nos documentos que são enviados às escolas para os procedimentos na aplicação das provas.

⁶⁷ - Estas afirmações podem ser encontradas em Bitar (in: Conholato, 1998, p.15) e Espósito e Davis (1999, p.113). Nesta última, também pode ser encontrada uma análise sobre as relações destes questionários com os rendimentos dos alunos. (pp. 111 – 135).

⁶⁸ - Estamos usando esta nomenclatura para diferenciar estas três avaliações daquela feita em 2.000.

- 1996: Ciclo básico e 6^a série.
- 1997: 3^a e 7^a séries.
- 1998: 4^a e 8^a séries.

Nestes três anos, a elaboração das provas aplicadas foi pautada, principalmente, no documento Parâmetros para Avaliação Educacional, elaborado pela CENP e, desde 1997 os professores da rede estadual, após receberem capacitação sobre a construção de itens de medida de rendimento, foram envolvidos na elaboração das mesmas. (Bitar, in: Conholato, 1998, pp. 15 - 17).

Como o propósito do SARESP é fazer um estudo longitudinal das aprendizagens dos alunos, estimando não só a habilidade adquirida, mas também a comparação dos resultados de cada uma das aferições, recorreu-se à procedimentos derivados da Teoria da Resposta do Item (TRI). “A TRI constitui-se em um conjunto de modelos estatísticos por meio dos quais é estabelecida uma relação entre o nível de habilidade (na característica ou traço que está sendo medido pelo teste) e a resposta dada, pelo indivíduo, ao item ou questão desse teste.” Esta característica, associada à possibilidade de comparação entre os resultados anuais do SARESP, foi o que justificou a opção da equipe por esta metodologia (Espósito, et al. 2000, p. 27).

Espósito nos esclarece ainda que, após o conhecimento dos dados globais da avaliação, faz-se um estudo no sentido de identificar os fatores que se associam e contribuem para explicar os resultados obtidos. Por esta razão, são analisados os dados dos questionários do aluno e da escola. Sabendo que existem diferenças marcantes no desempenho das delegacias de ensino, porque estas congregam escolas também com características diferenciadas, a proposta de metodologia para a análise do SARESP é a dos Modelos Lineares Hierárquicos, com três níveis: “o nível do aluno, composto por todas as variáveis relacionadas com o aluno; o nível da escola, composto por todas as variáveis observadas para as escolas, e o nível da Delegacia de Ensino.” (idem, ibidem, p. 29)

Por ter esta configuração, que permite a comparação entre os anos de aplicação das provas, em diferentes níveis, é que a Secretária Rose Neubauer afirmou, em entrevista à Revista SARESP (1999), que os resultados de 1996 e 1997 revelavam que os alunos estavam sabendo mais, pois foi possível fazer uma análise comparativa a partir dos resultados obtidos nestas duas aferições.(p. 22)

Após a finalização deste primeiro ciclo do SARESP em 1998, não houve aplicação de prova no ano de 1999. Outra aferição do SARESP foi feita somente em 2000 e, com sistemática diferente das avaliações do primeiro ciclo.

A avaliação foi feita no final do ano letivo, chamada de avaliação de saída, com alunos da própria série avaliada. Foram avaliadas três séries, sendo duas do Ensino Fundamental nos componentes de língua portuguesa e redação⁶⁹, matemática e ciências, e uma do Ensino Médio nos componentes de língua portuguesa e redação, matemática e biologia.

Desta forma temos o seguinte quadro das séries e conteúdos avaliados.

SÉRIE AVALIADA	COMPONENTE CURRICULAR
5 ^a e 7 ^a séries do Ensino Fundamental	Língua Portuguesa (incluindo Redação), Matemática e Ciências
3 ^a série do Ensino Médio	Língua Portuguesa (incluindo Redação), Matemática e Biologia

Outra novidade foi a ampliação do questionário de gestão escolar, que passou a ser destinado ao diretor e ao professor – coordenador e a inclusão de um questionário para o supervisor. O Manual de Orientação do SARESP 2000 diz que a finalidade desta mudança foi para “aprofundar as análises das variáveis que influenciam nos resultados de desempenho dos alunos”. (p. 07)

Para a implantação do SARESP várias decisões e ações foram necessárias, inclusive administrativas e, dentre estas, destacamos a necessidade de constituição de uma estrutura institucional⁷⁰, com o principal objetivo de garantir a participação e integração de todos os órgãos da Secretaria, em todos os níveis. Desta forma, foram criados:

a) Em Nível Central:

⁶⁹ - Nas três primeiras aferições, que estamos chamando de primeiro ciclo, a redação fazia parte da prova de língua portuguesa inclusive para atribuição de nota, na aferição de 2000 ela foi separada da prova de língua portuguesa para efeito de atribuição de nota.

⁷⁰ - Todas as informações sobre a estrutura institucional foram retiradas do Documento de Implantação do SARESP, s/d, pp. 20 – 23.

▪ Colegiado Dirigente: é uma instância permanente para tomada de decisões administrativas e pedagógicas. É formado por dirigentes dos seguintes órgãos:

- Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE/Diretoria de Projetos Especiais
- Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas – CENP
- Coordenadoria de Ensino do Interior – CEI
- Coordenadoria de Ensino da Grande São Paulo – COGSP
- Assessoria Técnica de Planejamento e Controle Educacional – ATPCE
- Unidade de Gerenciamento de Projetos - UGP

▪ Equipe de Gerenciamento: está sob a coordenação da Diretoria de Projetos Especiais da FDE, é integrada por técnicos desta Diretoria, tem as seguintes atribuições

- Coordenar a supervisionar o projeto;
- Articular as ações do projeto com a Secretaria;
- Definir equipes para desenvolver as etapas do projeto;
- Divulgar, implantar e acompanhar o SARESP;
- Definir o fluxo de atividades e o cronograma;
- Treinar as equipes da Delegacias e das Unidades Escolares;
- Responsabilizar-se pela administração e gestão operacional do projeto;
- Propor pesquisas para enriquecer as avaliações;
- Articular o SARESP com outros sistemas de avaliação, em nível nacional, e com o Sistema de Informações Educacionais.

▪ Equipe Técnico-Operacional: é coordenada pela Equipe de Gerenciamento e composta técnicos dos órgãos centrais da Secretaria, com as atribuições de:

- Validar o projeto;
- Articular as ações dos projetos pedagógicos da Secretaria ao SARESP;
- Subsidiar a implantação e acompanhamento do SARESP;
- Delinear as estratégias de divulgação das informações;
- Viabilizar a capacitação dos recursos humanos necessários;

- Delinear a estratégia da análise dos dados.

Esta equipe coordena outras três:

- Equipe Pedagógica: composta por especialistas que elaboram os testes de rendimento, tomando por base as orientações e especificações da CENP.
- Equipe de Treinamento: realiza do treinamento de todo o processo de aplicação do SARESP nas Delegacias de Ensino.
- Equipe de Apoio Administrativo: garante a infra-estrutura e o suporte logístico para a realização da avaliação.

b) Em Nível das Delegacias de Ensino⁷¹:

- Equipe de Supervisão, Acompanhamento e Execução: é composta por representantes das Delegacias de Ensino e tem a responsabilidade de treinar as equipes das Unidades Escolares, acompanhar e executar todas as etapas da avaliação em consonância com a coordenação geral do trabalho.

c) Em Nível das Unidades Escolares:

- Equipe da Unidades Escolar: formada em todas as escolas tem a responsabilidade de aplicar e corrigir os testes e as redações para a elaboração do relatório.

Como infra-estrutura para a aplicação das avaliações, o SARESP, conta ainda com os ‘instrumentos de controle e orientação de coleta de dados’ e os ‘manuais de correção dos testes de rendimento’, que são enviados às escolas e às Diretorias de Ensino. (Documento de Implantação, s/d, pp. 17 – 18).

Os instrumentos de controle são:

- Listas de presença dos alunos por disciplina e período;
- Relatório geral de aplicação das provas;
- Relatório de observação dos pais.

Os instrumentos de orientação são:

- Manual do aplicador, contendo instruções para a aplicação dos testes de rendimento;
- Manual para a equipe da Diretoria de Ensino, com instruções para a supervisão da aplicação dos testes e da coleta dos dados.

⁷¹ - A Secretaria fez uma reestruturação, através do Decreto n. 43.948 de 09.04.99, como parte da sua diretriz de racionalizar a rede e, a partir de 1999, as Delegacias de Ensino, que eram 143, passaram a se chamar Diretorias de Ensino e foram reduzidas para 89. É por esta razão que em alguns momentos do texto elas aparecem como delegacias e, em outros, como Diretorias.

Os ‘manuais de correção’ são dois. O ‘manual de correção da redação’ tem objetivo de orientar a correção da redação e o ‘manual de tabulação e análise de dados’ tem a finalidade de capacitar as escola quanto aos procedimentos da análise dos dados alcançados.

Os dados obtidos com a aplicação das provas são analisados em três níveis:

1) Nas Unidades Escolares: as escolas realizam a tabulação e tratamento estatístico de seus dados que são digitados num programa criado pela Secretaria especificamente para esse fim; elaboram os relatórios sobre o desempenho dos alunos e sobre os dados do questionário da escola, devendo utilizar este material para subsidiar o planejamento escolar, a capacitação dos educadores e o estabelecimento de metas para a gestão do ensino;

2) Nas Diretorias de Ensino: organizam seu relatório⁷², tendo como base os relatórios das escolas, englobando todos os resultados, por disciplinas e séries das escolas de sua região, devendo utilizá-los como referenciais na elaboração de seu próprio plano de trabalho, propondo ações tanto para as escolas como para a Secretaria;

3) Em Nível Central: a Secretaria, com o auxílio de assessorias externas, elabora um relatório final do desempenho dos alunos do Fundamental e Médio, que subsidia as decisões na área e a política educacional do Estado de São Paulo⁷³.

Com este procedimento, é possível, conforme Bitar (in: Conholato, 1998), “delinear o perfil de rendimento escolar:

- de cada aluno;
- do conjunto dos alunos de cada escola;
- do grupo de escolas de cada DE;
- do total de DEs em cada uma das Coordenadorias de Ensino (do Interior e da Grande São Paulo);
- do total de escolas do Estado de São Paulo.” (p. 16)

Analisando a implantação do SARESP após dois anos de sua existência, a equipe que o gerencia (in: Conholato, 1998) ressalta a sua capacidade de melhorar a qualidade do ensino oferecido em todas as escolas, pois a avaliação externa “constitui, em última instância, importante instrumento para que se possa repensar o ensino e

⁷² - São estes relatórios que analisaremos objetivando investigar os limites e potencialidades do SARESP subsidiar propostas para direcionar a política educacional.

⁷³ - cf. Documento de Implantação do SARESP (s/d, pp. 18 – 19) e Neubauer (2001, p. 186). Em relação à aferição do SARESP 2000 este relatório não foi elaborado.

aprimorar seu padrão de qualidade no Estado de São Paulo.” (p. 10). Para as autoras o SARESP é um instrumento essencial para:

- uma melhor gestão em nível de sistema educacional, na medida em que identifica os pontos críticos do ensino;
- o planejamento escolar, quando estabelece comparação entre os resultados obtidos pelos alunos e os objetivos definidos pela escola;
- reflexão acerca do trabalho desenvolvido em sala de aula;
- a construção de um projeto pedagógico partilhado. (p.12)

Para concluirmos a caracterização do SARESP julgamos necessário retomarmos a análise teórica sobre avaliação de sistemas que fizemos no segundo capítulo desta tese.

Naquela oportunidade utilizamos a referência de Sousa (2000) para destacarmos as possibilidades de análises geradas com a avaliação quando aplicada à sistemas educativos. Diz a autora que estas possibilidades são de duas ordens. A primeira delas se resume ao levantamento do desempenho dos alunos através da aplicação de testes de rendimento. Este tipo de abordagem da avaliação de sistema é característico dos exames nacionais dos Estados Unidos e recebe o nome de *assessment*. A outra, e mais importante, possibilidade de análise é sobre as condições oferecidas para os alunos alcançarem os resultados nos testes.

Conforme a autora esta segunda possibilidade de análise deve identificar quais são os fatores e as variáveis que podem ser associados aos melhores e aos piores desempenhos. E acrescenta que

“Estudos dessa natureza exigem o desenvolvimento de metodologia quantitativa com emprego de programas estatísticos avançados e métodos qualitativos que permitam iluminar alguns contextos do cotidiano em que o desempenho dessa habilidade e competências ocorrem.” (p. 114)

Os objetivos oficiais, metodologia e análises que apresentamos sobre o SARESP nos permitem reconhecer que esta avaliação não se resume a *assessment*. Ao contrário estamos investigando uma proposta de avaliação de sistema que foi estruturada para possibilitar tanto a análise do rendimento dos alunos e das escolas como também a identificação das condições escolares e variáveis de cada aluno que interferiram neste

rendimento, fornecendo um panorama do conjunto das escolas por Diretorias e, para a Secretaria Estadual de Educação, da totalidade das escolas estaduais e das Diretorias.

Reconhecemos sua importância, tanto como um mecanismo que possibilita o direcionamento de políticas educacionais públicas como também um instrumento que pode permitir a reflexão, de todos os envolvidos no processo ensino-aprendizagem, sobre a educação que temos e a que queremos, as dificuldades que vivenciamos e quais caminhos nos propomos a seguir para resolvê-las visando melhorar a qualidade do ensino das escolas públicas.

Para que este potencial se concretize é necessário que os profissionais da educação, de todas as instâncias envolvidas neste processo – escolas, Diretorias de Ensino e Secretaria – façam uso dos resultados obtidos nas avaliações do SARESP objetivando investigar os dois enfoques analíticos que esta política possui, ou seja, o desempenho e as variáveis que podem ser associadas ao melhor e ao pior rendimento, explorando a possibilidade do estudo longitudinal sobre as aprendizagens dos alunos que a metodologia da Teoria da Resposta do Item (TRI), empregada neste sistema, permite (Espósito, et al. 2000).

É preciso que os resultados do SARESP sejam apropriados como evidências sobre onde estão os principais problemas de cada escola e Diretoria, o que se deve mudar e quais são as ações pedagógicas necessárias para fazer com que os alunos aprendam mais. Podemos dizer que ele deve ser a ‘bússola’ para a construção de uma escola de qualidade.

Dá ser fundamental a análise conjunta, tanto nas escolas como nas Diretorias de Ensino, dos fatores e variáveis que podem estar associados aos resultados de cada aluno, escola e Diretoria. Caso contrário, temos um sistema com o potencial de ser uma avaliação do sistema, mas que é utilizado somente como *assessment*, ou seja, enfatizando as pontuações em detrimento da reflexão do contexto nas quais elas foram geradas.

Conforme Sousa (1998) a ênfase no desempenho escolar em testes tem sido dominante nos sistemas de avaliação adotados no Brasil. Para a autora estes são implantados “privilegiando os produtos ou resultados; atribuindo mérito individualmente, para instituições ou alunos; escalonando os dados de desempenho, resultando em classificação; utilizando predominante dados quantitativos; destacando a avaliação externa, sem articulá-la a auto-avaliação” (p. 19). Apesar de reconhecermos alguns destes referenciais SARESP, por ter adotado uma metodologia com possibilidade

de cruzar o desempenho com outros fatores, acreditamos no seu potencial de servir de instrumento na melhoria da qualidade do ensino.

O que vemos, no discurso oficial, é afirmação de que os resultados do SARESP têm sido utilizados pelos profissionais da educação como um mecanismo para detectar as dificuldades e construir propostas no sentido de saná-las.

Um exemplo desta afirmação é o relato da experiência da Escola Estadual Antônio Militão de São Carlos com a avaliação, publicado na Revista SARESP (1999). Antes, porém, é fundamental esclarecer que esta Revista SARESP foi um material, produzido pela Secretaria em conjunto com a FDE, ao final do primeiro ciclo do SARESP, em 1999. Na apresentação do material, assinada por Rose Neubauer, então Secretária da Educação, o objetivo desta publicação era mostrar

“a evolução da capacitação feita para o SARESP e os reflexos que ela produziu na dinâmica das Delegacias de Ensino e escolas, que resultaram no engajamento progressivo dos educadores no processo de avaliação e na melhor compreensão da relevância deste processo no contexto escolar.” (p. 03)

No relato da experiência desta escola estadual as professoras afirmam como o SARESP mudou o trabalho desenvolvido, para elas, os resultados possibilitaram reformular currículo, metodologia e planejamento. Também são destacados alguns problemas, um deles, em relação a aceitação da avaliação quando da sua implantação. “O SARESP caiu como uma bomba sobre nossa escola e questionou todo o nosso trabalho”, ressalta a Coordenadora Pedagógica. Apesar disso, segundo ela, todas dificuldades detectadas na avaliação foram trabalhadas pela equipe escolar, orientado um replanejamento e a metodologia desenvolvida na escola. A Coordenadora afirma também que o SARESP possibilitou uma discussão do sentido que era dado à avaliação, “antes usávamos a avaliação como medida para conceituar o aluno” reconhece, mas, “hoje ela está integrada no processo de trabalho, dando os rumos da melhoria da qualidade do nosso ensino” (p.5).

O relato não se restringe à expor somente a dimensão pedagógico do SARESP, também colhe informações que evidenciam a aceitação e a compreensão desta política por outros segmentos envolvidos. Afirma que, os alunos, quando perguntados sobre para que serve a prova do SARESP, responderam: “é para ver como está o ensino na escola. Para ver se os professores estão ensinando bem.” (p.18). As mães também foram

entrevistas e acham que o SARESP trouxe muitas mudanças para a escola, pois “ajuda o professor a ter mais vontade, a querer ensinar mais, porque muitas vezes ele não passou bem a matéria e os alunos não entenderam.” (p.19).

Este relato é importante porque evidencia o registro de uma escola que conseguiu colocar o SARESP como um instrumento para repensar o contexto escolar a partir de seus resultados. Acreditamos ser este o melhor caminho a ser seguido pela Secretaria para tornar público os resultados das suas políticas, principalmente, àqueles em relação ao SARESP.

Com isso, é importante ressaltarmos nossa discordância com o tratamento dado, no site da Secretaria, no ano de 1999, em relação aos resultados do SARESP. Na página de abertura encontrávamos o título “veja aqui as boas escolas”, ao clicar neste ícone aparecia a listagem das escolas estaduais que obtiveram melhor desempenho.

Acreditamos que a publicidade dos resultados do SARESP, com esta ênfase somente no desempenho de cada escola, sem uma análise dos condicionantes que geraram este resultado, não contribui para a construção de uma escola comprometida com a aprendizagem de *todos* os seus alunos, como, aliás, deve ser uma escola realmente pública.

Ao classificar as escolas em boas e, conseqüentemente fazendo das outras as más, o SARESP deixa de ser um instrumento à serviço da melhoria da qualidade, tornando-se um mecanismo de comparação entre as escolas que pode gerar competição entre as escolas (Sousa, in: Oliveira 1997, p. 279) e controle dos resultados pelos órgãos centrais (Broadfoot, 1996, p. 08).

Politicamente também acreditamos ser um equívoco a utilização dos dados do SARESP com este viés de classificação entre boas e más escolas. Pelo número de escolas estaduais distribuídas em todas as regiões do estado, inclusive áreas rurais, ou seja, pela dimensão de rede⁷⁴, é impossível usar o mesmo critério para fazer uma comparação entre elas. Daí a importância de associar aos resultados a análise das condições da sua produção pois, desempenho por si só não diz nada.

Os resultados alcançados por uma escola, por mais altos que sejam, podem ser ruins quando analisadas as condições físicas, humanas, pedagógicas e sociais nas quais eles foram produzidos. O contrário também pode ser verdadeiro. Ao analisarmos as mesmas condições físicas, humanas, pedagógicas e sociais de uma escola que obteve

⁷⁴ - Pelo site da Secretaria Estadual de Educação, 1998, a rede estadual neste ano, era composta por 6.086.947 alunos, 223.288 professores, 6.074 escolas urbanas e 1.352 escolas rurais.

um desempenho considerado abaixo da média podemos concluir que o resultado foi o melhor possível. Ou seja, acreditamos que, não podemos avaliar as escolas como ‘melhores’ ou ‘piores’ sem considerar as condições que estas escolas têm para produzir os seus resultados.

Outro reflexo negativo da ênfase no desempenho das escolas como única possibilidade de análise do SARESP é a apropriação inadequada, pela imprensa, destes dados. Foi o que vimos acontecer quando, em 1999, a Secretária Rose Neubauer deu uma entrevista coletiva para expor o que as avaliações do primeiro ciclo do SARESP revelaram.

Na Folha de São Paulo (ressalte-se a importância deste jornal de grande circulação) foi publicada, sob a manchete “veja as escolas mais bem classificadas na avaliação” a relação das escolas que obtiveram os melhores desempenhos e seus respectivos municípios, sem associá-los à outros fatores e variáveis.

Ao apropriar-se dos resultados do SARESP a partir deste referencial, nem a Secretaria e nem os órgãos de comunicação estão contribuindo para a busca de caminhos que possam intervir qualitativa e positivamente nos rumos do ensino público.

Outro problema, que julgamos grave, é o desperdício de uma oportunidade de provocar, na sociedade, uma reflexão sobre o papel da avaliação, que sempre foi utilizada, principalmente na escola, mas não só, como mecanismo de seleção e exclusão social.

Por todas estas considerações é que nosso objetivo nesta pesquisa é analisar a apropriação que as Diretorias de Ensino fazem do SARESP. Interessa-nos investigar se estes dois focos de análise – o rendimento e as condições nas quais ele acontece – são explorados por esta instância do sistema visando intervir no ensino público para melhorar a qualidade do ensino.

Acreditamos que a metodologia avaliativa do SARESP permite investigar os dois focos de análises que pode ter um sistema de avaliação, um deles refere-se a verificação do desempenho dos alunos (*assessment*) e, o outro, às condições oferecidas para a obtenção deste desempenho. Pretendemos apreender os Relatórios das Diretorias como estas análises estão sendo desenvolvidas.

3 – OS RELATÓRIOS DAS DIRETORIAS DE ENSINO DO ANO 2000

Para iniciarmos a discussão e a análise dos relatórios produzidos pelas Diretorias de Ensino⁷⁵ é necessário retomarmos o objetivo e a problemática que nos propusemos a investigar nessa pesquisa.

Nosso objetivo é analisar como os dados, obtidos com o SARESP, vêm sendo utilizados para subsidiar propostas e ações políticas de intervenção no ensino-aprendizagem, visando a melhoria da qualidade do ensino das escolas estaduais, focalizando nossa análise nas propostas e ações formuladas no âmbito das Diretorias de Ensino.

As Diretorias de Ensino são órgãos intermediários entre as escolas e a Secretaria de Educação. Ao final de cada aferição do SARESP, essas instâncias elaboram, tendo como base os relatórios das escolas sobre os resultados do sistema de avaliação, um relatório de avaliação sobre o SARESP. As Diretorias devem fazer uma reflexão, a partir dos resultados do SARESP, sobre as possíveis ações a serem desencadeadas visando subsidiar o desenvolvimento do trabalho pedagógico das escolas e das Diretorias para intervir na melhoria da qualidade do ensino, superando as dificuldades detectadas com a avaliação.

São esses relatórios, produzidos pelas Diretorias de Ensino, que pretendemos analisar. Para delimitarmos o escopo da pesquisa analisaremos os documentos elaborados no ano de 2000.

Partindo do princípio que a grande diretriz desta gestão é desenvolver ações para revolucionar os recursos públicos e melhorar a qualidade do ensino e sendo o SARESP uma dessas ações, acreditamos que a análise dos relatórios produzidos pelas Diretorias de Ensino nos possibilitará evidenciar quais as propostas de ações políticas, alternativas e sugestões têm sido delineadas, a partir dos dados do SARESP, para direcionar políticas educacionais visando promover melhorias na qualidade da educação pública paulista.

Foi nos propondo desvendar esta problemática que, na leitura dos relatórios de avaliação do SARESP das Diretorias de Ensino, tivemos o objetivo de buscar respostas para as seguintes questões:

⁷⁵ - Encontraremos, no decorrer do texto, várias referências à DE que é a abreviação de Diretoria de Ensino utilizada pelas escolas e pela Secretaria Estadual de Educação.

- como os resultados do SARESP estão sendo apropriados, interpretados e utilizados pelas Diretorias de Ensino?
- quais as propostas de ações políticas que estão sendo subsidiadas pelos resultados do SARESP? qual o potencial destas ações melhorarem a qualidade do ensino? o que significa qualidade de ensino para as Diretorias?
- não sendo utilizado com estes fins, a quem tem servido o SARESP, no nível da Diretorias de Ensino?

O que nos interessa é aprofundar a discussão em torno da concepção de que a avaliação deve servir como instrumento direcionador de uma reflexão coletiva que possibilite apontar caminhos para a construção de uma escola pública que se comprometa com a qualidade da aprendizagem de todos os seus alunos.

Como já dissemos anteriormente, acreditamos que o SARESP, por coletar dados das escolas e dos alunos, além de avaliar desempenho dos alunos e possibilitar o cruzamento entre eles, tem o potencial de ser um instrumento orientador da construção de uma escola pública comprometida com a aprendizagem de todos os seus alunos. Mas, para que este potencial seja realizado é fundamental que as Diretorias se apropriem de todos os dados obtidos no SARESP, analisando-os para além do rendimento alcançado por cada escola enfocando, principalmente, as condições objetivas nas quais este rendimento foi gerado.

Por esta razão, analisar como as Diretorias estão se apropriando dos resultados e quais as propostas que estão sendo geradas a partir deles é afirmar que o SARESP está servindo como direcionador da política educacional e não se constitui somente em *assessment*.

Julgamos importante tecer algumas considerações sobre as razões que nos levaram a privilegiar a análise das Diretorias de Ensino sobre o SARESP.

A escolha em focalizar nossa análise nos relatórios das Diretorias de Ensino se deu por dois motivos. Primeiramente porque as Diretorias de Ensino são instâncias intermediárias entre as escolas e a Secretaria, o que a possibilita propor ações tanto para as primeiras como para a segunda. Em segundo lugar porque um dos objetivos da Secretaria com a implantação do SARESP é fornecer, para as Diretorias, informações e dados que as possibilitem capacitar os profissionais do magistério, reorientar a proposta

pedagógica e articular os resultados da avaliação com o projeto de cada escola. (Documento de Implantação, s/d, pp. 07 – 08)

Em relação ao SARESP, as Diretorias de Ensino devem formar uma equipe, dentre os supervisores que compõem o seu quadro funcional, com a responsabilidade de treinar as equipes escolares, acompanhar e executar todas as etapas da avaliação em consonância com a coordenação geral do trabalho, que é o órgão colegiado estruturado no nível da Secretaria, conforme consta no Documento de Implantação do SARESP, SEE, (s/d). É esta equipe que possui a incumbência de analisar os dados do SARESP, produzir o relatório, discuti-lo com as escolas e traçar estratégias para sua divulgação na comunidade escolar.

As Diretorias de Ensino, a partir dos relatórios das escolas sob sua jurisdição, elaboram o relatório de avaliação do SARESP para ser enviado à FDE e também às escolas, como retorno dos relatórios que estas elaboraram. Também é de competência das Diretorias de Ensino compilar as folhas de respostas dos alunos e enviar, juntamente com o material que não foi utilizado, para a FDE.

Cada Diretoria elabora seu relatório de avaliação do SARESP e o envia, obrigatoriamente, à Diretoria de Projetos Especiais da FDE que, por sua vez, faz uma análise do documento e emite um parecer por escrito com considerações sobre o relatório.

Atualmente são 89 Diretorias de Ensino, das quais 28 compõem a Coordenadoria da Grande São Paulo – COGSP e 61 a Coordenadoria de Ensino do Interior – CEI. Portanto, são 89 relatórios.

Os relatórios foram obtidos Centro de Referência Mário Covas, localizado na cidade de São Paulo. Por ter sido criado com o objetivo de ser um espaço de estudos e pesquisas para profissionais e alunos da rede pública estadual o Centro possui uma biblioteca que disponibiliza um grande acervo sobre educação, principalmente, em relação aos materiais produzidos pela Secretaria Estadual de Educação a partir de 1995.

Todos os relatórios do SARESP do ano de 2000 estão expostos e disponíveis para consulta e reprodução neste local, com exceção de um. Uma Diretoria de Ensino não enviou cópia do seu relatório para a biblioteca do Centro de Referência. Quando perguntei à Coordenadora do Centro de Referência sobre este documento que não estava encontrando na estante ela ficou muito surpresa e, ao verificar o que estaria ocorrendo, descobriu, naquele momento, que uma Diretoria não tinha enviado o relatório.

Desta forma fizemos a leitura e a análise de 88 relatórios, reproduzindo as partes que julgamos mais importante para buscar evidências de quais as ações que estavam sendo propostas tendo como base os resultados do SARESP.

Para fazermos os registros das observações que julgamos importante numeramos os relatórios, aleatoriamente, de 1 a 88. Para efeito de citação e referência desses documentos no texto usaremos esta numeração.

A referência para a elaboração dos relatórios das escolas e Diretorias é o roteiro constante no “Manual de Orientação” sobre o SARESP 2000, enviado pela Secretaria às escolas e Diretorias. Este manual orienta não só os tópicos que devem estar contidos nos relatórios mas também explicita qual é o propósito de cada um destes tópicos. Por ser um documento muito importante para o desenvolvimento dessa tese, a seguir, vamos expor como as escolas e as Diretorias vêm sendo orientadas ‘oficialmente’ para a realização do SARESP e quais são as principais questões, para a Secretaria, que devem constar dos relatórios.

3.1 – O Manual de Orientação

O “Manual de Orientação” do SARESP 2000 é um documento, elaborado pela Secretaria em conjunto com a FDE, de forma bastante clara e objetivo. Contém 116 páginas divididas em uma apresentação e quatro categorias explicativas do SARESP, que são: caracterização do sistema, procedimentos de operação do sistema, instrumentos de avaliação e instrumentos de controle.

A apresentação do manual, intitulada “começo de conversa”, tem o objetivo de justificar o manual e explicar como ele deve ser utilizado. A necessidade de elaboração do manual é reconhecida pela equipe central “pela diversidade e complexidade do processo de aplicação do SARESP, e pela perspectiva de facilitar a realização das atividades (...)” (p. 02).

O texto faz referência ainda à origem da palavra manual, do latim *manuale* que quer dizer “relativo à mão, habilidade manual. Significa, também, pequeno livro que contém noções essenciais acerca de uma ciência ou uma técnica” (p. 02), para esclarecer o objetivo do manual.

A partir desta definição, continua o texto, os manuais

“devem ser guias práticos e objetivos para realmente cumprir sua função, ou seja, mostrar como se usa ou se faz alguma coisa ou alguma atividade. Em outras palavras, o Manual é o “caminho das pedras”, um roteiro a seguir para realizar, como sucesso, uma determinada tarefa.” (p. 02)

A seguir é explicado detalhadamente como o manual está organizado:

“está estruturado em quatro categorias de assuntos. Suas informações estão organizadas em fichas que visam orientar as equipes das Diretorias de Ensino e das Escolas na realização das atividades e procedimentos do SARESP.”

“As fichas possuem quatro cores diferentes, de acordo com a categoria à qual pertencem (...)”

“Cada uma das fichas recebeu um código de acordo com os assuntos específicos que abordam.”

“Elas são independentes entre si, podendo, no entanto, relacionar-se direta ou indiretamente com outra(s) ficha(s) do Manual.” (p. 03)

O manual sugere que o leitor adote uma das diferentes “modalidades de leitura” dependendo da sua experiência anterior com o SARESP.

Para os “calouros”, que estão participando do SARESP pela primeira vez, é sugerida a leitura integral do manual, pois “o SARESP é um sistema de avaliação que tem implicações diretas na prática pedagógica da escola”, justifica o manual, daí a importância dos calouros terem uma “visão geral do Sistema, de seu histórico, do envolvimento de cada uma das instâncias da Secretaria de Estado da Educação – SEE, e de suas atribuições.” (p. 03)

Para quem já é “veterano”, tendo participado de avaliações anteriores, “pode colocar um prática a modalidade seletiva de leitura. Neste caso, trata-se de uma leitura de consulta, em saltos, fixando-se nas fichas de interesse direto.” (p. 04)

O manual chama a atenção dos leitores para a importância, além da leitura do manual, da discussão de seu conteúdo entre os participantes do processo de avaliação, para que as equipes estejam mais articuladas, seguras e, “talvez, até descobrindo estratégias mais adequadas de realizar o SARESP.” (p. 04)

A apresentação é finalizada afirmando que, para que o SARESP seja realizado com sucesso

“é só ter na lembrança que a melhor maneira de garantir a fidedignidade dos resultados do SARESP está na responsabilidade assumida pelo grupo de fazer um trabalho competente.” (p. 04)

A seguir o manual inicia a exposição da primeira categoria: caracterização do sistema. Neste item são discutidos os antecedentes históricos do SARESP, seus pressupostos, objetivos, instrumentos, equipes envolvidas e suas atribuições.

Também é apresentado um histórico da implantação do SARESP. São explicitadas suas finalidades de criar um sistema de avaliação para a obtenção de dados sobre o ensino; gerar uma cultura de avaliação para agilizar as tomadas de decisão; subsidiar as Diretorias de Ensino e as escolas para voltarem suas atenções para aspectos do currículo que precisam de intervenção e envolver a comunidade no processo para a melhoria do ensino.” (p. 06)

Na explicação da diferença da sistemática da avaliação entre o primeiro ciclo do SARESP – 1996 a 1998 – e este segundo, que estava se iniciando, aparece a primeira novidade em relação às avaliações anteriores. A inclusão do questionário do supervisor, criado com o objetivo de “aprofundar as análises das variáveis que influenciam nos resultados de desempenho dos alunos(...)” (p. 07). O manual explica ainda que, por este motivo, também foram ampliados os questionários da gestão escolar, destinados aos diretores e professores coordenadores.

A descrição dos pressupostos teóricos e metodológicos da avaliação do SARESP aponta quais são os principais parâmetros do sistema.

- Abranger todas as escolas da rede
- Comparar os resultados
- Fornecer imediatamente os resultados da avaliação
- Contextualizar o ensino
- Elaborar provas com referencias definidos para a avaliação
- Garantir a qualidade das provas

Todos estes tópicos são explicados em detalhes. Para nossa discussão interessa a citação de apenas um, contextualizar o ensino, por fazer referência aos relatórios das Diretorias que analisaremos.

“Os principais instrumentos de avaliação do SARESP são: provas de desempenho dos alunos nos componentes curriculares avaliados; questionário de caracterização desses alunos; questionários de caracterização da gestão escolar; relatórios de avaliação da Escola e da Diretoria de Ensino. Pela diversidade de instrumentos, verifica-se a preocupação com uma visão global das informações de avaliação, de modo que os desempenhos dos alunos sejam analisados no contexto em que foram gerados.” (p. 08)

Nosso objetivo em expor este detalhamento é evidenciar a importância atribuída aos relatórios sobre o SARESP, tanto o da escola como o das Diretorias. Eles se constituem, na metodologia do sistema, como instrumentos de avaliação, ou seja, eles devem resultar do processo de avaliação e, ao mesmo tempo, também serão objetos de avaliação.

Os próximos tópicos descritos nesta primeira categoria – caracterização do sistema – são os objetivos, os instrumentos e as equipes envolvidas – suas competências e atividades, que não julgamos fundamental detalhar pois são explicações que já foram citadas e não apresentam novidade.

Por fim, esta categoria apresenta as atribuições das Diretorias de Ensino e das escolas no processo de realização. Além da elaboração dos relatórios de avaliação, elas são responsáveis, cada uma na sua instância, pela organização e coordenação da realização do SARESP, desde o recebimento do material, aplicação das provas e devolução dos instrumentos avaliativos à equipe central.

A segunda categoria do manual se refere à procedimentos de operação do sistema. Nesta parte estão detalhados todos os procedimentos que a escola deve adotar para a realização da avaliação, desde a organização da escola até a correção e análise das provas e das redações. O manual chama a atenção para

“a preparação antecipada da Escola para aplicação, correção das provas e registro dos dados, bom como para elaboração do relatório, é extremamente importante para o bom andamento dos trabalhos.” (p. 21)

Os instrumentos de avaliação estão explicitados na terceira categoria do manual. São eles:

- Cadernos de prova
- Folha de respostas do aluno

- Matriz de correção
- Questionário de gestão escolar
- Questionário de observação dos pais
- Roteiro para a elaboração do relatório de avaliação da escola
- Questionário do supervisor de ensino
- Roteiro para a elaboração do relatório de avaliação da Diretoria de Ensino.

Com exceção dos instrumentos folha de respostas do aluno e matriz de correção, que são somente modelos, todos os instrumentos têm seu objetivo, características e instruções para sua concretização explicitados no manual.

Os cadernos de provas, instrumento de avaliação do aluno, tem o objetivo de “coletar dados para realizar a análise do desempenho escolar dos alunos.” (p. 59)

O questionário de gestão escolar, destinado ao diretor e ao professor coordenador, pretende “levantar informações, referentes ao perfil, trajetória profissional, condições de estrutura, gestão e prática pedagógica e identificar as características que, por diferenciarem os vários contextos escolares, associam perfis distintos de rendimento escolar” (p. 71). O questionário de observação dos pais quer “coletar a opinião dos pais sobre o processo de avaliação do SARESP” (p. 76). O questionário do supervisor tem o objetivo de “levantar informações referentes ao perfil e à prática em supervisão deste profissional e identificar as características que, por diferenciarem os vários contextos escolares, associam perfis distintos de rendimento escolar” (p. 90).

Por fim, o manual explicita os objetivos dos relatórios da escola e Diretoria. O relatório da escola pretende “permitir uma análise mais aprofundada dos resultados de avaliação dos desempenhos dos alunos, a partir das discussões da equipe escolar” (p.81). O relatório da Diretoria “deve resultar das análises e discussões da Equipe de Avaliação da DE sobre os resultados obtidos pelas Escolas participantes do SARESP, visando propor ações que propiciem as condições para a melhoria do ensino” (p. 93).

Como estes dois relatórios são fundamentais para nossa investigação, o da escola porque resulta no relatório da Diretoria e este porque é o documento que analisaremos, faremos um detalhamento das orientações para a elaboração como também do objetivo de cada um dos tópicos solicitados ao final deste texto, com itens específicos para cada um.

A quarta e última categoria do manual refere-se aos instrumentos de controle. Ao todo, os instrumentos são três: relatório do aplicador, cronograma do SARESP e relação de materiais do SARESP. Estes materiais têm o objetivo de

“coletar informações que permitam verificar possíveis problemas não só no momento da aplicação das provas, como em procedimentos anteriores relativos a impressão e identificação das provas.” (p. 111)

O cronograma do SARESP traz informações importantes para nossa investigação, em relação aos relatórios de avaliação, por esta razão daremos destaque à elas. A aplicação da prova, em 2000, ocorreu no dia 23 de novembro, as escolas tiveram até o dia 22 de dezembro para enviar às Diretorias seus relatórios de avaliação, 30 dias, portanto. O prazo para o envio dos relatórios das Diretorias era até 28 de fevereiro, contando com a precisão da entrega dos relatórios das escolas, até 22 de dezembro, as Diretorias tiveram um pouco mais de 60 dias para elaborarem e enviarem o documento à FDE.

A seguir destacaremos as instruções para a elaboração dos relatórios de avaliação das escolas e das Diretorias, que como já dissemos, compõem a terceira categoria do manual – instrumentos de avaliação.

3.1.1 - Roteiro para a elaboração do relatório de avaliação da escola

No início da descrição de cada item, com seus respectivos conteúdos e instruções, que o “relatório de avaliação da escola deverá apresentar” (p. 83, grifo nosso), o manual relaciona alguns procedimentos que considera necessário para a construção desse documento.

1)organizar os dados quantitativos e sistematizá-los no programa de informática que emitirá os quadros para a análise da escola

2)fazer análises qualitativas, tendo por base os dados quantitativos, que possam explicar os resultados:

- “ - descrevendo as relações entre os dados coletados;
- relacionando os diferentes dados obtidos, articulando e aprofundando as análises realizadas;
- analisando os resultados a partir das metas estabelecidas no planejamento da escola.”

3)a partir da avaliação, propor intervenções para a equipe escolar e para a comunidade. (p. 83)

O primeiro item que deve constar do relatório é a **caracterização da escola**. O manual esclarece que, neste item, a equipe escolar deverá contemplar os aspectos que melhor explicitem a sua realidade, levando em consideração sua especificidade.” (p. 83)

São sugeridos alguns aspectos a serem considerados: criação e localização da escola, atendimento oferecido, número e tipos de salas, recursos humanos (destacando formação e tempo de docência), proposta pedagógica, gestão escolar, perfil do aluno, relações com a comunidade e sua situação sócio-econômica e outros aspectos que a escola considerar relevantes.

O item seguinte, **abrangência da avaliação**, tem o objetivo de quantificar o número de alunos previstos e participantes da avaliação e de profissionais e demais pessoas envolvidas na equipe da escola.

A **análise e interpretação dos resultados** é o próximo item que deve ser contemplado no relatório, segundo o manual. É a parte mais extensa da instrução para a elaboração, são três páginas de orientação de como preencher quadros, do componente curricular e redação, com as notas e o cálculo da porcentagem de acertos de cada aluno.

Ao final da exposição dos modelos dos quadros e explicações sobre os cálculos de todas as porcentagens de acertos solicitadas, há uma orientação para que a equipe escolar “reflita sobre o contexto educacional em que a escola está inserida” (p. 87), levantado hipóteses explicativas do seu desempenho. Sugere-se considerar aspectos como taxa de evasão e frequência dos alunos, projeto pedagógico, reforço e recuperação, HTPC⁷⁶, reuniões pedagógicas, conteúdos das provas do SARESP, conteúdos trabalhados em sala de aula, processo de avaliação do SARESP, progressão continuada, relacionamento entre escola e família e entre escola e comunidade, capacitação dos professores, características da infra-estrutura e estilo da gestão escolar. (p. 87)

Ao final das instruções para a análise dos resultados um detalhe nos chamou a atenção. Em destaque no texto, com letra diferente, está registrado um lembrete à equipe escolar

“Atenção: A escola não deve limitar-se aos resultados obtidos com a aplicação. É importante que esses resultados sejam analisados, levando-se em consideração outros fatores que influenciam no desempenho dos alunos.” (p. 88)

⁷⁶ - HTPC significa Hora do Trabalho Pedagógico Coletivo. Todos os professores são obrigados a cumprirem um determinado número de HTPC que é calculado sobre a carga horária de cada um.

Afirmações como esta nos leva a pensar que a Secretaria se utiliza deste manual para tentar, de todas as formas, fazer com que as escolas se apropriem dos dados do SARESP, analisando os desempenhos dos alunos associando-os às variáveis que os explicam. Na análise dos relatórios da Diretorias pretendemos reconhecer a existência e a efetividade, ou não, dessa estratégia.

O quarto item que deve conter no relatório é a **análise das provas**. Nele a equipe deve abordar se os conteúdos e habilidades solicitados nas provas estão coerentes com as propostas curriculares da Secretaria, aos Parâmetros Curriculares do MEC e às práticas pedagógicas desenvolvidas na escola. É também solicitado analisar a qualidade das provas em relação ao enunciado, clareza, coerência, entre outros, tendo como referência os erros e acertos dos alunos.

Ações da escola, “tendo como referência os resultados obtidos pela escola na avaliação e a sua função de assegurar a permanência e o sucesso escolar” (p. 88), é o quinto item do documento. Estas ações devem ser referir às já desenvolvidas pelas escolas que podem resolver os problemas detectados; às que serão desenvolvidas, relacionando-as com as evidências avaliativas que as justificam” (p. 88) e sinalizar o envolvimento necessário da Diretoria e dos órgãos centrais da Secretaria.

O sexto item, **processo de divulgação do SARESP**, deve abordar quais ações as escolas realizou para sensibilizar os professores, alunos e pais para o SARESP e como pretende divulgar os resultados na escola e na comunidade na qual ela está inserida.

A **análise dos outros instrumentos de avaliação**, questionários dos alunos, gestão escolar, dos pais, quanto à clareza, pertinência e adequação ao contexto escolar, deve fazer parte do sétimo item.

O oitavo e penúltimo item, **ocorrências no processo de avaliação da escola**, a equipe escolar deve indicar todas as considerações que julgar necessárias para serem relatadas que aconteceram durante o processo de aplicação da prova, desde o recebimento do material do SARESP até a sua entrega na Diretoria.

O último e nono item, intitulado **equipe responsável pela elaboração do relatório de avaliação**, deve relatar o nome das pessoas, e suas funções, que foram os responsáveis pela elaboração do relatório de avaliação da escola.

O roteiro para as Diretorias elaborarem seus relatórios se aproxima muito do que vimos no roteiro para as escolas, embora seja mais detalhado e, conseqüentemente, mais volumoso.

É o que verificaremos em seguida.

3.1.2 - Roteiro para a elaboração do relatório de avaliação da Diretoria de Ensino

O roteiro para a elaboração dos relatórios de avaliação segue, com pequenas alterações, a mesma linha do roteiro dos relatórios das escolas. Também contém nove itens, assim o roteiro para elaboração dos relatórios das escolas. Ao final do último item da orientação existe uma observação que não é explicitada no roteiro para as escolas. Em destaque, com letra diferente, é ressaltado:

“ Atenção: Este roteiro abrange as áreas consideradas fundamentais para uma visualização descritivo-analítica dos dados do SARESP. As equipes das DEs poderão, a seu critério, acrescentar aspectos que julguem relevantes para um trabalho efetivo a partir dos resultados alcançados neste processo avaliativo.” (p. 11)

Na análise dos relatórios pretendemos voltar a essa questão. Vamos à descrição das instruções para a elaboração deste documento; antes, porém, é importante lembrar que, como dissemos, a base de dados para as Diretorias elaborarem seus relatórios são os relatórios de avaliação da escola.

O manual inicia destacando o objetivo deste relatório de avaliação

“(…) deve resultar das análises e discussões da equipe de avaliação da DE sobre os resultados obtidos pelas escolas participantes do SARESP; visando propor ações que propiciem as condições para a melhoria do ensino.” (p. 93)

O primeiro item sugerido é a **caracterização da Diretoria de Ensino**. Nele a Diretoria deve destacar suas características, situar as especificidades das escolas da sua área de abrangência, “de acordo com o que a Equipe considerar mais relevante para contextualização da realidade na qual o SARESP foi desenvolvido.” (p. 95). É sugerido que, para tanto, a Diretoria recorra aos relatórios das escolas e aos questionários da gestão escolar e do supervisor.

O segundo item, **analisando e interpretando os dados do SARESP**, é o que possui maior detalhamento das instruções a serem seguidas. São tantas orientações que só este item ocupa 13, das quase 16 páginas, que o roteiro tem.

Este item está subdividido em:

a) abrangência da avaliação: número de alunos previstos e participantes por série e período, porcentagem dos alunos participantes por série e tipo de atendimento e quadro do pessoal envolvido. Todos os quadros e cálculos são referenciados em modelos.

b) interpretação dos resultados: os dados devem ser analisados por meio dos quadros e gráficos que são fornecidos pela programa de informática próprios para digitar os resultados do SARESP. Está subdividido em dois blocos: desempenho geral e análise dos itens e da redação.

Ao final do item o manual faz um destaque para uma orientação muito importante à equipe de elaboração do relatório.

“No sentido de ampliar a compreensão dos resultados, é importante que a equipe da Diretoria de Ensino articule as análises feitas até aqui com outros aspectos que caracterizam o conjunto de suas Escolas, verificando o contexto em que estão inseridas, refletindo sobre o que é comum a todas elas e também suas especificidades, procurando, dessa forma, levantar *hipóteses explicativas* de seu desempenho.” (p. 107, grifo do manual)

A seguir o manual faz um destaque, com letra diferente, da definição de hipótese explicativa, assim expressa:

“Uma proposição que objetiva explicar alguns fatores e orientar na investigação de outros. Sua elaboração se dá por meio de um processo continuado em que se procura identificar categorias e tendências nos dados, construindo interpretações e gerando novas investigações.” (p. 107)

Os aspectos que o manual sugere que devem ser considerados para serem articulados à análise dos resultados são: taxa de evasão, trabalho pedagógico realizado na escola, capacitação docente, relação escola, família e comunidade, tipo de atendimento, tamanho da escola, reuniões pedagógicas, HTPCs, conteúdos das provas em relação aos conteúdos trabalhados nas escolas, proposta curricular da Secretaria e PCNs, progressão continuada, flexibilização, recuperação e os projetos da Secretaria como salas ambiente, classes de aceleração, prevenção também se ensino, etc. (pp. 107-108)

O terceiro item é a **análise das provas**. A solicitação é para que as Diretorias, a partir do desempenho dos alunos, analisem as provas quanto à sua clareza, coerência, conteúdo e alternativas.

Ao tomarmos conhecimento deste manual e, tendo em vista, a questões que nos colocamos no início dessa pesquisa – as ações propostas pelas Diretorias, a partir da análise do SARESP, para melhorar a qualidade do ensino nas escolas -, consideramos que os dois próximos itens seriam as principais referências para nossa análise. Por esta razão exploraremos, mais detidamente os itens quatro e cinco.

Os **avanços e dificuldades no trabalho pedagógico** devem ser relatados no quarto item. Nele a Diretoria “deverá descrever os principais avanços e dificuldades que caracterizam o trabalho pedagógico, tanto em nível de Diretoria de Ensino como nas escolas, a partir do que analisou nos resultados do SARESP.” (p. 108)

É interessante notarmos que este item, em relação ao roteiro para elaboração dos relatórios das escolas, é uma novidade.

O quinto item refere-se as **ações da Diretoria de Ensino**, tendo em vista, os resultados obtidos pelo conjunto das escolas e a função que elas têm “de assegurar a permanência e o sucesso escolar” (p. 108). Estas ações devem contemplar três dimensões do trabalho das Diretorias:

a) ações já desenvolvidas e que contemplam as necessidade detectadas na análise dos dados.

b) apresentar as ações que serão desenvolvidas, relacionando-as com as *evidências avaliativas* que as justificam. Caracterizá-las em relação ao público-alvo a ser atendido, aos conteúdos a serem trabalhados, às estratégias e objetivos a serem alcançados. (grifos nossos)

c) apontar o grau de envolvimento necessário da Diretoria de Ensino e dos órgãos centrais da SEE para a realização das ações propostas. (pp. 108 - 109)

Grifamos as evidências avaliativas porque consideramos fundamental destacar que, conforme orientação da Secretaria, as ações propostas pelas Diretorias de Ensino, visando corrigir as dificuldades no processo ensino-aprendizagem analisadas a partir do SARESP, devem estar justificadas por estas dificuldades. Ou seja, na nossa compreensão, fica claro que as ações propostas devem ter origem na análise do desempenho alcançado pelas escolas, associado às suas variáveis explicativas. Na análise dos relatórios pretendemos verificar a existência desta relação entre as evidências avaliativas e as ações propostas.

O **processo de divulgação dos resultados** deve ser o sexto item abordado no relatório. O roteiro indica que a Diretoria deve expor como pretende divulgar a análise dos resultados do SARESP internamente, com as escolas envolvidas e com as comunidades nas quais elas se localizam.

No sétimo item a Diretoria deve fazer uma **análise de outros instrumentos de avaliação**, “indicando, se julgar necessário, sugestões de melhoria para reformulação dos instrumentos”. São eles: questionários do aluno, da gestão escolar, do supervisor, de observação dos pais; e os relatórios de avaliação da escola e da Diretoria.

A **análise dos manuais da avaliação**, deve ser elaborada pela Diretoria visando à facilidade de manuseá-los, clareza de entendimento, racionalização do trabalho da escola e da Diretoria, entre outros aspectos. Além da análise do Manual de Orientação, as Diretorias devem tecer considerações sobre todos os outros manuais recebidos, como o de informática da escola e da Diretoria. O roteiro solicita ainda que, as Diretorias devem “apresentar, caso haja necessidade, sugestões para aprimoramento” (p.109) para a elaboração, pela Secretaria, de futuros manuais.

O último e nono item, assim como no relatório das escolas, é a apresentação da **equipe responsável pela elaboração do relatório de avaliação da DE**, devendo constar o nome de cada um e a função que desempenha.

O roteiro é encerrado com o destaque para que as Diretorias acrescentem outros aspectos avaliativos que julgarem necessários, além dos solicitados.

No próximo capítulo analisaremos quais as ações para melhoria da qualidade de ensino que estão expressas nos relatórios que foram elaborados seguindo as orientações aqui expostas.

CAPÍTULO IV

USO DOS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO: INTERPRETANDO OS RELATÓRIOS

1 – O PERCURSO ANALÍTICO

Como já dissemos anteriormente, para fazermos a leitura e a análise dos relatórios numeramos, aleatoriamente, cada documento de 1 a 88. Nas citações e referências do conteúdo dos relatórios no texto usaremos esta numeração, precedida da letra R.

Julgamos importante a manutenção do anonimato das análises produzidas pelas Diretorias, pois nosso objetivo não é expô-las, indicando ‘qual delas’ analisou ‘o quê’ e ‘como’. Pretendemos analisar os conteúdos dos relatórios buscando evidenciar como as Diretorias estão utilizando os dados obtidos com o SARESP e não levantar a possibilidade de dizer quem fez ‘certo’ ou quem fez ‘errado’. É nesse sentido que queremos contribuir com a produção teórica sobre a implantação e utilização dos sistemas de avaliação.

Os relatórios de avaliação do processo de aplicação do SARESP das Diretorias de Ensino são baseados nas informações contidas nos relatórios de avaliação que cada escola elabora ao final da aferição. É a partir dessas informações que a equipe de supervisores, que acompanha a aplicação do SARESP, faz análises sobre os avanços e as dificuldades do trabalho pedagógico e as propostas e ações a serem desenvolvidas pelas Diretorias.

É importante informarmos como se dá o processo de totalização das notas das escolas pelas Diretorias. Após a correção das provas e a digitação dos dados no programa de informática pelas escolas, as Diretorias importam esses dados para o programa de informática da Diretoria e calculam a média entre as suas escolas. A análise dos resultados do sistema, ou seja, de todas as escolas e Diretorias da rede estadual, é feita pela Equipe Central que coordena o SARESP, que emite um relatório final sobre a aplicação⁷⁷.

Além do resultado das provas nos componentes curriculares, as Diretorias têm acesso também aos questionários respondidos pelos diretores, professores coordenadores pedagógicos e, no ano de 2000, incluíram-se os supervisores.

⁷⁷ - A Secretaria e a FDE não tornaram público o Relatório Final do SARESP 2000. Todas as tentativas que fizemos para saber a razão desse fato foram em vão; ninguém sabe informar por que o relatório não foi publicado. Existe uma possibilidade de esse fato estar relacionado com a mudança da Secretária Rose Neubauer pelo atual Secretário Gabriel Chalita, porém não temos confirmação.

Os parâmetros para a confecção dos relatórios, tanto das escolas como das Diretorias, são os roteiros que constam do “Manual de Orientação” para o SARESP 2000, enviado às escolas pela Secretaria de Educação.

A estrutura dos relatórios, na sua grande maioria, é aquela que consta do roteiro para elaboração do manual que discutimos no capítulo anterior. São poucos os relatórios que apresentam ordem numérica diferente, ausência de algum dos tópicos e substituição de títulos em relação aos solicitados. De um modo geral, as Diretorias cumpriram à risca as orientações que constam do manual em relação aos itens sugeridos para a elaboração dos relatórios. Em relação às análises solicitadas, principalmente as que sugeriam “levantar hipóteses explicativas” (p. 107) e “evidências avaliativas” (p. 108), não podemos fazer a mesma afirmação. Percebemos uma evidente dificuldade das Diretorias em produzirem um relatório analítico sobre o potencial do SARESP para localizar as dificuldades e apontar caminhos para o desenvolvimento de ações visando melhorar a qualidade do ensino público paulista.

Essa constatação nos permitiu inferir que os documentos produzidos pelas Diretorias possuem, na sua maioria, muito mais uma ‘função burocrática’ de ‘cumprimento do dever’ do que a de possibilitar o registro de uma reflexão coletiva sobre o processo ensino - aprendizagem das escolas estaduais.

A leitura e a análise dos relatórios nos permitiram perceber que as considerações das equipes de supervisores sobre o trabalho pedagógico das escolas são explicitadas de duas maneiras. Uma delas, que consideramos mais burocrática, sistematiza as observações das escolas em cada um dos itens dos seus relatórios; é a mais comum, pois dentre os documentos, 69 relatórios se apresentam dessa forma. Outra abordagem, com uma perspectiva mais analítica, presente em 19 relatórios, tece considerações e formula opiniões sobre as observações que as escolas registraram nos seus relatórios.

O relatório 40 exemplifica a primeira abordagem citada que compila as considerações das escolas.

“Levando-se em consideração o desempenho satisfatório obtido pelos alunos nos diversos componentes curriculares avaliados, as escolas apontaram em seus relatórios como avanços:

- A progressão continuada que vem rompendo eventuais resistências, no sentido de que toda criança é capaz de aprender.
- Avaliação como um meio para intervir na aprendizagem e não como diagnóstico de dificuldades.

- Gestão democrática, participativa.
 - (...)
 - Dificuldades elencadas pelas U.E.s
 - Ausência de um trabalho pedagógico interdisciplinar nos cursos de formação dos professores.
 - Rotatividade do corpo docente, e da direção da escola
 - Baixa frequência dos alunos.
- (...) ” (R 40)

Nessa abordagem, não encontramos uma análise da equipe de supervisores sobre como essas questões se articulam com os resultados do SARESP das escolas e, em que medida, elas representam realidades pontuais ou se repetem nas escolas que compõem a Diretoria. Nestes relatórios também não verificamos a proposição de ações visando potencializar os aspectos positivos e superar os negativos das questões destacadas pelas escolas. Desta forma, constituem-se como documentos que retiram, dos relatórios das escolas, considerações pontuais e levantam ações a serem desenvolvidas, desconectadas das primeiras, não possibilitando um panorama de como se encontra o ensino – aprendizagem naquele conjunto de escolas e quais as providências que deverão nortear a melhoria da qualidade do ensino.

Outra abordagem que encontramos nos relatórios se pauta em uma análise das questões descritas nos relatórios das escolas. Como exemplo:

“Apesar do gradativo aumento na aceitação do SARESP pela rede, apontamos como problemas ainda a vencer:

- Dificuldade que algumas escolas apresentam na reflexão sobre seus resultados e no estabelecimento de ações pedagógicas adequadas que levem à superação das deficiências do processo ensino – aprendizagem. Há conclusões aligeiradas e superficialidades nas ações propostas;
- Tendências generalizadas em localizar as dificuldades de aprendizagem na espera do aluno e não na atuação do professor. As questões metodológicas, apesar de apontadas como problema a vencer, são pouco enfrentados na prática docente. Cabe aqui enfatizar a pouca assimilação dos pressupostos da Progressão Continuada por grande parte dos profissionais das escolas e de sua comunidade; (...) ” (R 74)

A análise explicitada nestes relatórios nos permite visualizar as dificuldades, apontadas nos relatórios de avaliação do SARESP, que são comuns nas escolas que compõem cada Diretoria. Também é possível perceber a relação entre estas dificuldades

das escolas e as ações a serem desenvolvidas propostas pelas Diretorias. No relatório 74 são propostas ações para possibilitar a reflexão sobre o planejamento das escolas durante todo o ano, pois a equipe de supervisores acredita “que só o trabalho sistemático e persistente pode trazer a mudança de qualidade no ensino que todos desejam.”

Outra questão que percebemos e nos chamou a atenção foi a ausência, com exceção de um relatório, de outras análises além das sugeridas no roteiro. Essa situação acontece apesar da observação ao final do roteiro que possibilitava, a critério das Diretorias, o acréscimo de outras informações e aspectos não solicitados no roteiro na composição do relatório.

Na introdução desse documento encontramos a justificativa, da equipe responsável pela elaboração do relatório, para esse acréscimo. Diz o texto

“Em busca de uma melhor visão tanto da utilização dos insumos educacionais quanto dos modelos de gestão presentes no cotidiano de nossas unidades, *ousamos* introduzir alguns instrumentos de investigação informativo e entrevistas com Diretores e Supervisores.”
(R02, grifo nosso)

Seguindo a leitura do relatório encontramos a descrição do objetivo da Diretoria ao incluir outros instrumentos avaliativos além daqueles sugeridos pelo roteiro do “Manual de Orientações” do SARESP 2000.

“O questionário informativo visava coletar dados para caracterizar melhor as escolas em relação a existência de insumos educacionais como biblioteca, material pedagógico, equipamentos, etc., assim como sobre o quadro de professores e funcionários, as HTPCs, o relacionamento interno, a localização da escolas e a participação de pais. A elaboração desses instrumentos norteou-se pela nossa convicção de que em Educação as causas não são lineares mas constituem uma complexa rede que necessita ser investigada em suas interseções.” (R 02)

Essas afirmações são importantes não só porque explicitam um diferencial deste relatório dentre os 88 lidos, mas também porque revelam um esforço coletivo em criar novas possibilidades, a partir da realidade analisada, visando ampliar e potencializar a utilização dos resultados do SARESP, no sentido de melhor direcionar os caminhos a serem seguidos para a construção de uma escola pública comprometida com a aprendizagem de todos os seus alunos.

Também nos chamou a atenção o fato de a Diretoria considerar essa atitude uma *ousadia*, por esta razão a grifamos na citação. Perguntamo-nos, “ousadia por quê?” se o próprio roteiro chama a atenção para as Diretorias agregarem outras informações, além das solicitadas, nos seus relatórios. Pensamos que talvez os profissionais da rede estadual não estejam habituados a terem autonomia na elaboração de análises para além do que está sendo solicitado. Logo desistimos de buscar explicações para esse fato que, acreditamos, é um desafio para outra pesquisa...

A extensão dos relatórios varia muito de Diretoria para Diretoria. Existe relatório que condensa toda a análise da equipe em apenas 20 páginas, ao passo que, alguns são apresentados em dois volumes, cada um contendo aproximadamente 200 páginas. O que é comum nos relatórios é a quantidade de páginas, imensamente superior, destinada a gráficos e tabelas, àquelas contendo análises textuais. Como muitos relatórios estavam sem paginação, optamos por não contar todas as páginas; portanto, não coletamos estes números com exatidão. Apesar disso, acreditamos que as análises elaboradas não totalizaram, proporcionalmente em cada documento, mais que um quarto dos relatórios.

Ao tomarmos conhecimento do “Manual de Orientação” do SARESP 2000 julgamos que iríamos encontrar as respostas que procurávamos, a partir das questões que nos propusemos a analisar sobre o potencial do SARESP em subsidiar ações visando melhorar a qualidade do ensino, principalmente, nos itens quatro e cinco do roteiro, respectivamente, “avanços e dificuldades no trabalho pedagógico” e “ações da Diretoria de Ensino”. No item quatro, a Diretoria deveria relatar os principais avanços e dificuldades no trabalho pedagógico, tanto em nível de Diretoria como nas escolas, a partir dos resultados do SARESP. No quinto item, as Diretorias deveriam destacar as ações já desenvolvidas, as que pretendem desenvolver e qual deve ser o envolvimento da Secretaria da Educação na concretização destas propostas, tendo em vista os resultados obtidos com o SARESP.

Iniciamos a leitura dos relatórios objetivando encontrar elementos que nos possibilitassem analisar como os resultados do SARESP estão sendo apropriados, interpretados e utilizados pelas Diretorias de Ensino e qual o potencial de esses resultados gerarem propostas e ações visando melhorar a qualidade do ensino. Mas, ao termos conhecimento do conteúdo dos 88 relatórios analisados, nossa perspectiva analítica foi ampliada para além dessas questões. O estudo dos documentos revelou

outros aspectos e análises que mereceram a nossa atenção e, por considerarmos relevantes, serão também discutidas nesta pesquisa.

Julgamos importante incorporar estas análises porque entendemos ser fundamental a reflexão sobre suas causas e conseqüências, tanto para os órgãos gestores da política educacional, como também para todas as instâncias envolvidas no SARESP e no processo pedagógico das escolas.

Desta forma, nossa análise estará organizada em três tópicos que serão descritos a seguir.

Na primeira parte da discussão sobre a análise dos documentos vamos dar destaque para os relatos das Diretorias sobre os avanços e as dificuldades no trabalho pedagógico, que consideramos mais significativos pela recorrência com a qual são citados. Acreditamos ter levantado evidências, fundamentadas nas afirmações dos relatórios, de iniciativas que precisam ser adotadas e questões que necessitam de uma reflexão pedagógica mais aprofundada. Intitulamos este texto de *Avanços e dificuldades no trabalho pedagógico das Diretorias de Ensino*.

O segundo tópico que abordaremos nesta análise está fundamentado nas questões iniciais que nos colocamos no princípio desta pesquisa, ou seja, como as Diretorias vêm utilizando o SARESP, quais as ações propostas estão sendo subsidiadas por seus resultados e que potencial essas ações possuem de melhorar a qualidade do ensino. Daí o título que demos *O uso dos resultados do SARESP – em busca da qualidade do ensino?*

Na terceira e última parte desta análise pretendemos tecer algumas considerações sobre outras questões e respostas que também não estavam na nossa proposta inicial, mas foram se delineando durante o processo da pesquisa.

O conhecimento do conteúdo dos 88 relatórios nos possibilitou reconhecer que existem tendências que estão se configurando e se consolidando em função do processo de avaliação do SARESP, embora não façam parte dos seus objetivos. São tendências que dão outros significados à avaliação, para além da melhoria da qualidade do ensino, e acreditamos não contribuir para o nosso desafio de construção de uma escola pública que se comprometa com a qualidade da aprendizagem de todos os seus alunos, ao contrário, seus reflexos podem gerar problemas de outras ordens.

2 – AVANÇOS E DIFICULDADES NO TRABALHO PEDAGÓGICO DAS DIRETORIAS DE ENSINO

Pretendemos, nesta parte, analisar as considerações mais significativas dos relatórios das Diretorias de Ensino sobre os avanços e as dificuldades do trabalho pedagógico das escolas e das próprias Diretorias.

Na grande maioria dos relatórios, 73 deles, as dificuldades e os avanços no trabalho pedagógico tanto das escolas como das Diretorias se apresentam num único texto, como vemos neste exemplo:

“(…) Dificuldades:

- falta de funcionários,
- falta de continuidade dos projetos pedagógicos da UEs,
- muita falta de professores
- desconhecimentos dos PCN's e pouca valorização das propostas da CENP,
- dificuldade da oficina pedagógica e supervisores irem aos HTPC por causa do horário em que eles acontecem. (...)” (R 24)

É possível verificar, neste relatório, que das cinco dificuldades apresentadas apenas a última se refere especificamente ao trabalho pedagógico da Diretoria, enquanto as quatro primeiras são relativas às dificuldades explicitadas pelas escolas.

Em outros 15 relatórios encontramos uma exposição diferente. As dificuldades e os avanços das escolas e das Diretorias são descritos separadamente, como vemos a seguir:

“Dificuldades que caracterizam o trabalho pedagógico

a) nas escolas: (...)

desenvolver o trabalho pedagógico dada a rotatividade de professores a cada ano letivo; (...)

b) na Diretoria de Ensino: (...)

desenvolver e acompanhar a grande quantidade de projetos da Secretaria Estadual de Educação e os nossos próprios projetos; (...)” (R 08)

Esta forma de exposição indica uma maior clareza dos pontos fortes e fracos apontados pelo SARESP nas escolas e nas Diretorias. Acreditamos que esta organização pode facilitar a construção de propostas e ações mais direcionadas para superar as

dificuldades levantadas. Também é importante ressaltar que verificamos nos 15 relatórios que assim se apresentam um esforço de elaborar um documento não burocrático, mas que retrate todas as dimensões das discussões e as análises feitas pela equipe de supervisores.

Ao analisarmos os relatórios, para termos uma idéia geral sobre os avanços e as dificuldades no trabalho pedagógico presentes nos documentos, tentamos estabelecer uma relação entre a quantidade de elementos que caracterizam cada um dos tópicos e a recorrência desses elementos nos textos.

Verificamos que as dificuldades além de aparecerem em maior número, relacionamos 48 diferentes, elas também se repetem mais nos relatórios, totalizando 158 dificuldades alternadas nos documentos. Em relação aos avanços temos, ao mesmo tempo, uma menor variação de elementos, 26 ao todo, e também uma recorrência menor nos relatórios, 117 citações.

Assim sendo, optamos por analisar primeiramente as dificuldades. Essas são apontadas pelas Diretorias de Ensino das mais variadas ordens, dimensões e origens, como vemos a seguir:

“A primeira dificuldade a ser superada é o desencanto do professor com o magistério e com a escola pública.” (R 64)

Esta afirmação indica uma dificuldade de ordem pessoal e subjetiva, reflexo de um contexto social mais amplo, o que resulta em pouca autonomia da Diretoria para intervir positivamente na questão. Também nos chamou a atenção nesta citação pensarmos qual (ou quais) evidência(s) avaliativa(s) possibilitou(aram) à Diretoria essa análise. Infelizmente não encontramos esta resposta no texto, fato que ainda nos intriga...

“A distância entre as UEs e destas com a DE, que dificulta o acompanhamento pedagógico por parte da equipe de Supervisores de Ensino e Assistentes Técnicos Pedagógicos.” (R 62)

Essa dificuldade se refere especificamente ao trabalho pedagógico da Diretoria e a necessidade de uma infra-estrutura adequada para sua realização. Ao nosso ver, não é uma dificuldade ‘do trabalho pedagógico’ e sim uma dificuldade que ‘pode’ interferir

negativamente no desenvolvimento do trabalho pedagógico, mas não necessariamente, pois os profissionais poderiam se organizar em grupos de atendimento às escolas por proximidade regional.

“A clientela em algumas escolas com problemas socioeconômicos que interferem no rendimento, cuja solução ou amenização foge ao âmbito da escola.” (R 65)

Neste caso, quando visto como dificuldade, acreditamos, a questão se complica ainda mais. O relatório ressalta que a situação econômica dos alunos, fator totalmente externo à escola, dificulta sua aprendizagem, ou seja, os pobres têm mais dificuldade para aprender, o que leva o rendimento da escola para baixo. Afirmarões deste tipo, infelizmente, não são novas e nem justificáveis. Lembramos da produção clássica sobre o preconceito escolar, de Collares e Moysés (1996), na qual afirmam que a explicação sobre as dificuldades de aprendizagem sempre se remetem aos alunos e seus pais. Dizem as autoras que dos profissionais da educação justificam a não aprendizagem com os seguintes argumentos:

“Crianças não aprendem porque são pobres, porque são negras, porque são nordestinas, ou provenientes de zona rural; são imaturas, são preguiçosas; não aprendem porque seus pais são analfabetos, são alcoólatras, as mães trabalham fora, não ensinam aos filhos...”
(p. 26)

Pensamos como seria importante uma reflexão nas escolas desta Diretoria com o conteúdo trabalhado neste livro.

A exposição das dificuldades também faz referência à infra-estrutura necessária para o funcionamento das escolas, como vemos a seguir:

“Falta de funcionários.” (R 18)

A falta de funcionários refere-se ao desenvolvimento do trabalho pedagógico das escolas. É uma dificuldade importante, mas não pode justificar o rendimento insatisfatório dos alunos no SARESP, pois trabalhar em uma escola com o número de funcionários adequado ao seu funcionamento é mais fácil, mas não pode ser condição *sine qua non* para o desenvolvimento do trabalho pedagógico.

“Dificuldade em encontrar e manter ATPs⁷⁸ em função das desvantagens salariais dos afastamentos.” (R 27)

Neste caso, a dificuldade está associada ao trabalho da Diretoria e não diretamente às escolas. Os ATPs têm a função de fazer discussões sobre os conteúdos específicos das disciplinas curriculares. Na análise desta Diretoria, a ausência do ATP dificulta a capacitação dos professores e tem reflexo direto nas disciplinas avaliadas no SARESP.

Ao termos conhecimento dessa diversidade de relatos das dificuldades, e que não são só de ordem pedagógica, decidimos deter nossa análise nas questões que aparecem com mais recorrência nos relatórios. Nosso critério fundamentou-se na premissa de que o que deve pautar as ações políticas da Secretaria são as dificuldades que afetam o sistema, não uma ou outra Diretoria isoladamente, embora julgamos que a Secretaria precise dar condições para que as Diretorias possam solucionar suas dificuldades específicas.

Nesse sentido, primeiramente separamos as dificuldades relacionadas em aquelas que se referem a fatores externos às escolas e Diretorias e as que dizem respeito aos fatores internos. Verificamos que a maioria das dificuldades citadas, 123 alternadas nos relatórios, possuem relação direta com as escolas ou com as Diretorias; por essa razão estamos caracterizando-as como fatores internos. Analisaremos estas a seguir.

Duas grandes dificuldades aparecem com uma maior recorrência nos relatórios. Uma delas refere-se à **rotatividade do professor** e a outra à **progressão continuada**⁷⁹.

A dificuldade mais apontada nos relatórios refere-se à **rotatividade dos professores**, ou seja, a mudança destes profissionais de escola em escola, tanto durante como no início de cada ano. Esta questão aparece em 24 relatórios.

Os relatos citam esta constante mudança como um dificultador da realização de um trabalho comprometido com a proposta pedagógica da escola, como vemos nos exemplos abaixo:

⁷⁸ - ATP é o professor que vai trabalhar na Diretoria como Assistente Técnico Pedagógico. Sua função é coordenar oficinas em disciplinas específicas.

⁷⁹ - A progressão continuada foi instituída na rede estadual a partir de 1998 juntamente com a mudança do regime seriado para os ciclos, sem a possibilidade de retenção no interior dos mesmos, com o objetivo de corrigir o fluxo. Foram criados dois ciclos 1ª a 4ª séries e de 5ª a 8ª séries. Sobre este tema e suas repercussões ver as seguintes dissertações de mestrado: Arcas (2003), Steinvasher (2003), Alavarse (2002).

“Rotatividade de professores dificultando a estabilização das equipes e consolidação das propostas pedagógicas mais consistentes nas escolas.” (R 27)

“Rotatividade de professor que faz perder o caráter de continuidade no ensino – aprendizagem previsto no projeto pedagógico.” (R 26)

Interessante é a citação em um relatório de um estudo elaborado pela Diretoria, utilizando-se inclusive de tabelas que expressam a porcentagem da rotatividade do corpo docente das disciplinas avaliadas no SARESP durante o ano de 2000. Do total de professores dessas disciplinas, 51,15% mudaram de escola durante o ano (R 18). É como afirma outro relatório “a resolução de atribuição de aulas é um entrave pois, todo início de ano, desmonta-se a Equipe Pedagógica da U.E.” (R 83).

Outros relatórios citam esta dificuldade analisando suas origens e implicações:

“A rotatividade de docentes, decorrente do ingresso e remoção do concurso de PEB II⁸⁰ e também da atribuição de aulas ser em nível de DE e por opção em 2000, prejudicou o coletivo da U.E., principalmente porque a maioria dos professores ficaram vinculados em várias escolas. É importante enfatizar que a atribuição por DE é mais justa, mas traz como consequência a vinculação de docentes em várias U Es. Isto demanda deslocamentos, troca de aulas de substituição por livres, alteração de quadro de profissionais no meio do processo.” (R 62)

Nessa análise vemos que a justificativa da Diretoria para as constantes substituições de professores está na forma com a qual as aulas são atribuídas na rede estadual. A atribuição de aula é normatizada pela Secretaria da Educação e a Diretoria possui pouca autonomia em relação a esta questão. Desta forma, é importante que os órgãos centrais observem essa dificuldade e adotem providências no sentido de superá-la.

“ Ainda há a considerar que a atribuição de aulas, como vem sendo feita, talvez seja melhor do ponto de vista administrativo, mas, do ponto de vista pedagógico, interfere no trabalho escolar. Isto se deve ao fato de as escolas contarem com um número expressivo de professores ACTs⁸¹, principalmente em componentes da área de Ciências Exatas. No início de cada ano, pelo fato de a atribuição ser a nível de DE, os professores acabam tendo aulas atribuídas em escolas diferentes daquelas em que atuavam no ano anterior, fato que prejudica o processo, o trabalho coletivo das escolas e principalmente o

⁸⁰ - PEB II é o professor de educação básica que possui licenciatura na disciplina que atua.

conhecimento da e o comprometimento do docente com a proposta pedagógica da UE. O mesmo se diga quanto à remoção de professores no meio do ano, como ocorreu em 2000.” (sic, R 55)

Nesta citação observamos que, além da forma de atribuição de aula, a Diretoria também faz referência à remoção destes profissionais que foi realizada, no ano de 2000, no meio do ano, causando uma grande mudança no quadro dos professores efetivos das escolas.

Uma Diretoria ressalta a rotatividade dos professores como uma dificuldade do trabalho pedagógico das escolas e associa a ela outras razões apontadas pelas escolas, além da forma de atribuição e da remoção de professores.

“Um dos fatores importantes no processo ensino – aprendizagem é sem dúvida alguma, o professor, com sua postura e comprometimento. Praticamente todas as escolas apontaram o processo de atribuição de aulas, as constantes faltas dos docentes, a remoção no meio do ano, o grande número de licenças-saúde concedidas, como elementos geradores da alta rotatividade a que a mesma esteve exposta neste ano de 2000. Este fator levou conseqüentemente, a um trabalho segmentado, sem seqüência, e que prejudicou grandemente o trabalho pedagógico das Unidades Escolares. Embora muito se fez no sentido de favorecer o entrosamento professor-professor e professor-aluno, o que nesta situação se torna difícil.” (R 66)

Essa é uma importante análise que se diferencia das demais e, ao mesmo tempo, evidencia outros fatores que causam a constante mudança do corpo docente e que não estão sob a competência normativa da Secretaria, como no caso das atribuições. Esta análise revela que, além das mudanças necessárias na normatização das atribuições de aulas, é preciso uma reflexão sobre o trabalho do professor, indagando as razões dos excessivos pedidos de licenças – saúde.

Em relação à **progressão continuada** as dificuldades são relatadas em vários sentidos, e esta questão aparece como dificultador do trabalho pedagógico em 18 relatórios. Os relatos atribuem a dificuldade em relação ao entendimento, compreensão e desconhecimento da proposta:

“Dificuldade dos profissionais que atuam na escola em compreender as diretrizes da PROGRESSÃO CONTINUADA.” (R 51)

⁸¹ - ACT é o professor substituto admitido em caráter temporário.

“(...) desconhecimento e resistência em aceitar o processo de aprendizagem que a Progressão Continuada requer para garantir de forma efetiva a continuidade de estudo a todos os alunos.” (R 01)

“(...) entendimento equivocado que os professores têm da progressão continuada.” (R 56)

“A falta de entendimento da Progressão Continuada.” (R 65)

O que nos chamou a atenção nos relatórios que levantaram estas dificuldades em relação à progressão continuada foi a ausência de propostas das Diretorias para intervir diretamente nesta questão. No relatório 51, por exemplo, as ações que a Diretorias pretende desenvolver se referem à participação nos HTPCs, incentivo à participação dos pais do projeto pedagógico e instalação de salas ambientes, cursos de capacitação, assessoria nos projetos de reforço, visitas da supervisão e trabalho conjunto sobre os índices de evasão e repetência. Não é feita nenhuma proposta em relação a dificuldade levantada de compreensão das diretrizes da progressão continuada por parte dos profissionais das escolas.

Também aparece nos relatórios a resistência dos professores em relação à progressão continuada como uma dificuldade no desenvolvimento do trabalho pedagógico:

“Resistência da equipe escolar, dentro da Progressão Continuada, da necessidade de se garantir o avanço dos alunos.” (R 79)

“[os professores] resistem à Progressão Continuada.” (R 80)

“Resistência dos professores trabalharem com a progressão continuada; (...)” (R 44)

“As dificuldades existem e iniciam-se pelo tamanho da DE (...) até chegar na resistência ainda dos professores, principalmente quanto à *progressão continuada*.” (R 46, grifo do relatório)

Neste caso, a Diretoria atribui a não aceitação da implantação do regime de progressão continuada como uma dificuldade para o desenvolvimento do trabalho pedagógico. Sentimos falta, nesses relatórios, de elementos que pudessem justificar a

relação entre o baixo rendimento no SARESP e a resistência de alguns professores em relação à progressão continuada.

Há relatórios que apontam a progressão continuada como uma dificuldade no trabalho pedagógico que justifica os resultados insatisfatórios das escolas:

“Regime de Progressão Continuada – os alunos não se sentem motivados a uma aprendizagem significativa, visto que, entendem que serão promovidos no final do ano ou na recuperação de férias.” (R 36)

“A escola cita que a “progressão continuada” foi um dos fatores dificultadores da aprendizagem, pelo fato dos alunos terem sido reclassificados, deixando lacunas prejudiciais à aquisição de habilidades solicitadas na prova, por exemplo, na 5ª série são encontrados alunos que ainda não sabem ler e escrever, isto é, não estão alfabetizados.” (R 61)

“Os efeitos positivos desse sistema ainda são pouco sentidos. Passado o primeiro impacto da mudança, estamos agora vivendo uma fase de transição difícil: aprender para passar de ano “versus” aprender para conhecer, fazer, conviver e ser. Um aparente afrouxamento das exigências da aprendizagem pode explicar, em parte, os resultados não satisfatórios, das 5ª e 7ª séries.” (R 69)

Mais uma vez nos chamou a atenção a ausência de referências a evidências avaliativas que justificassem tais considerações. Não é possível, para quem analisa os relatórios, estabelecer uma relação entre a instituição da progressão continuada⁸² e os resultados do SARESP. Essas afirmações nos pareceram apontar para uma questão de fundo que não é explicitada mas que permeia estes relatos e que diz respeito ao papel social da escola. Foge a compreensão da equipe que elaborou essas análises que a função da escola é ‘ensinar’, com ou sem progressão continuada, e que é por esta razão que existe tanto aluno na escola que não sabe isso ou aquilo...

Em relação a esse tema duas análises diferem das demais, e que consideramos importante relatá-las. Uma Diretoria faz o destaque para a rejeição à progressão continuada e comenta seus reflexos na sociedade

“A progressão continuada ainda está sendo muito criticada e rejeitada na rede e o que é pior, com a aquiescência dos pais e da imprensa (jornais, revistas, televisão, etc...).” (R62)

Outra Diretoria refere-se à progressão continuada como um avanço e ao mesmo tempo uma dificuldade para o desenvolvimento do trabalho pedagógico e aponta o que considera um caminho...

“A Progressão Continuada como a decisão mais importante a favor da qualidade de ensino dos últimos tempos, exigindo uma mudança de foco e, em consequência de meios na intervenção pedagógica adaptados a cada aluno vem merecendo uma atenção especial de convencimento e conhecimento aos profissionais de ensino. No entanto, é necessário medidas complementares para melhor viabilizarem o objetivo ‘que todos alunos aprendam tudo’. ” (R 42)

Outras dificuldades, com uma recorrência bem menor, foram levantadas e faremos considerações sobre elas porque, diferentemente das anteriores, que entendemos devam pautar a ação política da Secretaria, estas, ao nosso ver, devem pautar as ações das Diretorias.

Em 11 relatórios aparecem dificuldades relacionadas à **organização e ao funcionamento dos HTPCs** (hora do trabalho pedagógico coletivo). Afirmam os textos:

“(...) Outras dificuldades ainda ocorrentes, referem-se à concentração de horários de HTPCs, (...)” (R 58)

“(...) Elaborar horário para obter HTPC realmente coletivo.” (R 45)

“As principais dificuldades:

- O HTPC no ano de 2000 ficou fragmentado em virtude de ingresso, remoção e acúmulo de cargo de professores, dificultando a presença da Oficina Pedagógica.” (R86)

O que fica evidente nessas afirmações é a dificuldade que as escolas possuem de utilizar o horário destinado ao trabalho coletivo de forma realmente coletiva. Um problema já apontado anteriormente, a forma de atribuição de aula, contribui sobremaneira para que as escolas tenham dificuldade de organizar os horários destes

⁸² - Sobre a percepção de alunos e professores sobre a instituição do regime de progressão continuada na rede estadual é interessante a leitura da dissertação de mestrado de Arcas (2003).

HTPC's para que eles sejam coletivos. Isso acontece porque, geralmente, o professor dá aulas em várias escolas diferentes e no horário destinado para este trabalho ele precisa estar se deslocando para outra escola ou até pode já estar dando aula em outra escola.

Em outro relatório observamos uma crítica em relação ao próprio espaço pedagógico destinado aos HTPCs quando lemos:

“A equipe do SARESP detectou deficiências de rendimento na maioria dos grupos de provas pertencentes às escolas com pequeno número de classes. Presume-se que este problema advenha de estruturas ineficazes para propiciar trocas de experiências entre os professores. Possivelmente nesse contexto encontre-se a situação das HTPCs.” (R 38)

A análise desta equipe sugere que a instituição da hora destinada ao trabalho pedagógico coletivo não atende ao seu objetivo, pois não possibilita que os professores troquem informações e discutam temas comuns a todos que trabalham nas mesmas salas.

Uma questão que é vista como dificuldade pelos relatórios de 10 Diretorias refere-se à **metodologia** que os professores adotam. As equipes de supervisores relatam como dificuldade:

“Alguns professores continuam, ainda, na organização linear, bastante rígida quanto aos conteúdos(...)” (R 70)

“A metodologia utilizada nas escolas ainda é tradicional e descontextualizada.” (R 77)

“**Metodologia e estratégias didático-pedagógicas inadequadas** – (...) verificamos ainda muita dependência do livro didático, a metodologia e estratégias didático-metodológicas não conseguem harmonizar-se com uma proposta pedagógica voltada para uma qualidade de ensino para todos, não elitizante, inclusiva e que realmente desenvolva as competências necessárias para sua inserção adequada na sociedade(...)” (R 22, grifos do relatório)

“Metodologia inadequada: os conteúdos são trabalhados teoricamente, dificultando a aplicação prática no cotidiano e na solução de situações-problema(...)” (R 52)

A crítica, nessas observações, está relacionada ao trabalho dos professores que utilizam uma metodologia tida como ‘tradicional’, baseada no giz e lousa, que não possibilita que o aluno aprenda a pensar por si mesmo. Mais uma vez, não verificamos a

citação de evidências avaliativas que justifiquem estas afirmações. Nestes relatórios a justificativa para tais afirmações é baseada no conhecimento que os supervisores têm dos planos de aula dos professores e para solucionar esta dificuldade são propostos cursos de capacitação para elaboração de planejamento e planos de aula.

Em 9 relatórios encontramos referência à **assiduidade** do professor como dificuldade no desenvolvimento do trabalho pedagógico das escolas. Os textos expressam que:

“O excesso de faltas-aula por parte dos professores, prejudicando a dinâmica da escola.”

(R 82)

“(...) o grande número de faltas, bom como as licenças médicas que acabam prejudicando o processo de aprendizagem. (...)” (R 73)

“(...) prejudicaram o trabalho pedagógico

- Frequência irregular dos docentes;

(...)” (R 72)

Embora os relatórios façam referência a essa dificuldade que as escolas apontam, não encontramos qualquer referência a propostas ou sugestões para solucionar o problema ou, pelo menos, buscar, junto às escolas, momentos de reflexão sobre as razões que levam os professores a se ausentarem com frequência.

O **excesso de aluno por sala** é citado como dificuldade no desenvolvimento do trabalho pedagógico das escolas em 8 relatórios. A justificativa é que se torna muito difícil para o professor acompanhar os alunos com classes lotadas. A afirmação é exemplificada nos relatórios a seguir:

“Classes numerosas que dificultam a prática pedagógica do professor e o impossibilitam, quando necessário, exercer um trabalho individualizado, uma observação contínua e sistemática do desenvolvimento de avanços cognitivos, de habilidades e atitudes.” (R 76)

“**Principais dificuldades**

(...)

Grande número de alunos nas classes, principalmente as de Ensino Médio do período noturno.” (R 82, grifos do relatório)

Em 6 relatórios aparece como dificuldade a **falta de tempo para cuidar das questões pedagógicas pelo excesso de trabalho administrativo**, tanto em relação à direção da escola, “diretor e vice se concentram em atividades administrativas” (R 04), como também em relação ao trabalho do supervisor:

“Atuação irregular da Supervisão de Ensino no acompanhamento e avaliação dos trabalho pedagógicos, não havendo constância e proximidade em muitos casos, pois boa parte do tempo é consumido em trâmites burocráticos.” (R 27)

“Excesso de envolvimento dos Supervisores de Ensino, na parte administrativa, em detrimento à ação pedagógica; (...)” (R 85)

Em relação a essa dificuldade os relatórios não sinalizam para qualquer ação que possa intervir nestes problemas. No nosso entendimento essas questões estão no âmbito de atuação institucional das Diretorias, principalmente, em relação às tarefas administrativas. Cabe à Diretoria planejar seu trabalho e das escolas estabelecendo prioridades para o pedagógico.

Também em 6 relatórios é levantada a preocupação com o **excesso de falta dos alunos do noturno**, visto como elemento dificultador do desenvolvimento do trabalho pedagógico. Como exemplos podemos citar:

“(...) as dificuldades...

- Freqüência irregular dos alunos do período noturno;”(R 72)

“- Notamos no aluno do curso noturno características que nos preocupam, tais como: desinteresse total pelo curso, freqüência irregular devido ao cansaço(...)” (R 76)

“A freqüência irregular dos alunos, principalmente no período noturno, contribuiu para que as dificuldades acima citadas fossem acentuadas.” (R 67)

Nesta questão, acreditamos, chegamos a um impasse. Como construir uma escola de qualidade se o aluno não a frequênta? Como ensinar se o principal sujeito da aprendizagem não está lá? Neste sentido, para além da discussão da utilização dos resultados do SARESP precisamos analisar o que está acontecendo com os alunos das escolas públicas. Buscamos nos relatórios elementos que nos apontassem para uma reflexão da equipe pedagógica sobre as possíveis causas e propostas de solução para

este problema. Não encontramos neste relatórios. Em outro relatório, encontramos uma afirmação que nos parece explicar o que está acontecendo com os alunos; seu texto revela:

“A maior dificuldade atual é conseguir professores compromissados com a escola pública e preocupados com o sucesso de seus alunos. Muitos professores ainda escrevem pontos na lousa e dão questionários para as provas. Ignoram que a avaliação é um processo contínuo e sistemático, desconhecem a psicologia do adolescente, excluem os alunos de suas salas por comportamento inadequado, resistem à Progressão Continuada. As aulas são ‘chatas’ e a escola não oferece nenhum atrativo para os adolescentes que se **desinteressam e fogem** sempre que possível.” (R 80, grifos nossos)

Acreditamos estar aqui frente ao maior desafio das educação escolar na sociedade contemporânea. Tornar o conhecimento algo interessante para professores e alunos e fazer das escolas ambientes agradáveis e prazerosos que façam sentido para todos que nela convivem. É urgente que esta reflexão faça parte dos calendários escolares para podermos mudar a realidade descrita no relatório 80 que citamos anteriormente.

Como dissemos, os relatórios citam algumas dificuldades que não possuem relação direta com o desenvolvimento do trabalho pedagógico, tanto das escolas como das Diretorias. É nesse sentido que iremos nos referir a elas como dificuldades que são justificadas por fatores externos. Em menor número, se comparadas às dificuldades justificadas por fatores internos, estas alternam 55 registros nos relatórios.

Uma dessas dificuldades é a **formação do professor**, considerada precária pelos relatórios e, portanto, uma dificuldade para o desenvolvimento do trabalho pedagógico. Esta temática aparece em 14 documentos de forma diversificada. Alguns documentos relatam essa dificuldade de forma bem objetiva:

“(...) formação precária de boa parte dos professores e outros profissionais do ensino.”
(R27)

“As grandes dificuldades estão relacionadas com: (...)
- Formação de profissionais; (...)” (R 71)

“(...) péssima formação dos docentes que saem das Universidades (...).” (R 04)

“(...) estes profissionais são fruto de uma formação acadêmica aligeirada e agilizada (...).
(R 54)

“outra dificuldade são os professores recém-egressos das faculdade, despreparados para as tarefas docentes do presente momento histórico.” (R 57)

“(...) um dos entraves do trabalho pedagógico é a formação inicial do docente(...)” (R 32)

Em outro relatório é considerado que os professores possuem:

(...) formação deficiente (...), tanto na cultura pedagógica geral quanto na competência específica.” (R 82)

Esta observação explicita que, na análise da equipe da Diretoria de Ensino, os professores não têm as condições necessárias para desenvolverem suas funções tanto nos aspectos pedagógicos, ou seja, aqueles relacionados à especificidade do trabalho docente como didática, metodologia, etc, como também nos conteúdos próprios das disciplinas que eles ministram.

Outro relatório é ainda mais específico quando aponta a formação do professor como dificultador do trabalho pedagógico:

“DIFICULDADES (...)

- Formação profissional deficiente, perda do hábito de leitura de material de sua e de outras áreas, faltando ao professor de Matemática conhecimentos filosóficos, ou de teorias do conhecimento, que não lhes foram oferecidos nos bancos da faculdade ou fora deles.” (R 41)

“(...) vários são os fatores que podem influenciar o baixo rendimento dos alunos em solução de problemas matemáticos e dentre eles podemos destacar os seguintes:

1 – formação dos professores (...).” (R 75)

Nestes casos as Diretorias indicam que existe uma dificuldade na formação dos professores localizada na área da matemática.

Há uma Diretoria que relaciona a falta de habilitação⁸³ do professor à dificuldade no desenvolvimento do trabalho pedagógico:

⁸³ - Professor habilitado é considerado aquele que possui bacharelado e licenciatura na disciplina específica por ele ministrada.

“(...) a quantidade de professores não habilitados em exercício nas escolas desta Diretoria de Ensino, a qual se soma a formação falha mesmo dos habilitados” (R 12).

É interessante notar que, ao mesmo tempo, que a equipe de supervisores considera como entrave ao trabalho pedagógico a falta de habilitação dos professores, também faz referência à precária formação dos que são habilitados. Com essa análise é possível inferir que todos os professores pertencentes a esta Diretoria são considerados despreparados para o exercício da função docente.

Outra Diretoria ressalta sua dificuldade em atuar na resolução desta dificuldade e a considera como um problema a ser vencido:

“(...) capacitação insuficiente das equipes das D.Es e U.Es. para o enfrentamento do despreparo do profissional, em todos os níveis da nossa rede (...)” (R 74).

É interessante destacar que, embora as análises façam referência à formação precária dos professores, as propostas colocadas para solucionar este problema são, na sua grande maioria, de desenvolver oficinas, cursos, palestras, etc. de “capacitação”⁸⁴ em conteúdos específicos por disciplina avaliada no SARESP, como se a dificuldade estivesse localizada apenas no conteúdo curricular e não na especificidade da formação deste profissional, que é um problema pedagógico.

Outro fator externo que é considerado uma dificuldade no desenvolvimento do trabalho pedagógico das Diretorias é a **reorganização** dessas instâncias administrativas que ocorreu em 1999 com o Decreto n. 43.948. As, até então, Delegacias de Ensino que eram 143 foram reduzidas para 89 e passaram a se chamar Diretorias de Ensino. São 6 os relatórios que apontam esta reorganização como entrave ao trabalho pedagógico. Exemplificando:

“Dificuldades (...)”

- número excessivo de escolas para atendimento e acompanhamento após a reorganização.” (R 48)

“(...) maiores dificuldades que encontramos(...)”

⁸⁴ - Estamos utilizando esta palavra porque é assim que as propostas são expressadas nos relatórios.

- A reorganização das Diretorias de Ensino passando a contar com novas U.Es que estão se adaptando ao sistema(...);” (R 65)

“A reorganização da DE e o aumento dos projetos resultam numa dispersão do pessoal técnico, impossibilitando a concentração em tornos da necessidades apontadas no SARESP.” (R 30)

A crítica destas Diretorias refere-se ao aumento do número de escolas atendidas por elas com a mesma estrutura, inclusive funcional, que cada instância possuía antes da reorganização. Nesse sentido, é necessário um acompanhamento mais próximo, por parte da Secretaria, para verificar em que medida os supervisores não estão conseguindo realizar o assessoramento pedagógico que cada escola precisa.

Em 5 relatórios a **falta de envolvimento da família** é considerada como fator que dificulta o desenvolvimento do trabalho pedagógico. Em um relatório esta questão é assim descrita como dificuldade:

“O interesse por parte dos pais e ou responsáveis quanto ao acompanhamento da vida escolar dos filhos – Muitos pais e ou responsáveis consideram que educar os filhos e prepará-los para a vida cidadã é tarefa única e exclusiva dos professores. Assim sendo, não atendem a convocações, apelos ou mesmo convites para reuniões, palestras, comemorações, projetos, enfim, alienando-se completamente da vida escolar e deixam de contribuir significativamente para o sucesso da aprendizagem dos filhos.” (R 31, grifos do relatório)

É possível afirmar que esta equipe tem a expectativa de que o trabalho pedagógico desenvolvido na escola tenha continuidade na casa dos alunos para que esses obtenham o sucesso escolar desejado, ou seja, a aprendizagem. Também fica evidente nesta afirmação que, para esta equipe, a falta do acompanhamento dos pais é responsável pelas dificuldades que seus filhos têm de aprender na escola. Indagamos, mais uma vez, sobre a concepção da função da escola para estes profissionais, ou seja, ‘quem’ tem a responsabilidade social de ‘ensinar’ os alunos? Também refletimos sobre as condições efetivas que os pais têm, atualmente, de acompanhar a aprendizagem de seus filhos e, de novo, Collares e Moysés (1996, p. 26) se fizeram presentes, pois a escola vê o fato do trabalho (necessário!) dos pais fora de casa como justificativa para a não aprendizagem dos alunos.

Para finalizarmos esta discussão é importante retomarmos o conteúdo do roteiro do Manual de Orientação sobre este tópico. Foi solicitado que as Diretorias descrevessem os principais avanços e dificuldades do trabalho pedagógico, delas e das escolas, “a partir do que analisou nos resultados do SARESP.” (p. 108)

Analisando a produção documental das Diretorias o que vemos não é a associação das dificuldades do trabalho pedagógico com os resultados do SARESP, mas sim, o levantamento de elementos, considerados dificuldades, que justificam os rendimentos alcançados, no SARESP, pelas escolas e pela Diretoria.

Ao citar a rotatividade dos professores, a falta de conhecimento da progressão continuada pelos professores, a impossibilidade de montar o horário do HTPC para que ele seja realmente coletivo, o excesso de alunos por sala, o peso das atividades administrativas em relação às pedagógicas, a formação dos professores, dentre outras dificuldades, as Diretorias estão justificando os fatores que, na avaliação delas, foram o responsáveis pelos resultados do SARESP.

Estamos sinalizando aqui que o movimento de elaboração dos relatórios foi não só diferente, mas também oposto, ao solicitado pelo roteiro. Ao passo que este sugeria que as Diretorias partissem dos resultados do SARESP para tecerem considerações sobre o que cada equipe considerava avanço e dificuldade, que inclusive, poderia ser diferente de escola para escola, os relatórios revelam que as dificuldades foram relacionadas como justificativas para o desempenho global das escolas e da Diretoria. O relatório 31 explicita isso, antes de citar o que considera dificuldade do trabalho pedagógico. O texto afirma:

“Em todas as disciplinas avaliadas pelo **SARESP/2000**, os resultados apresentados ficaram aquém das expectativas, o que poderia ser justificado através das seguintes hipóteses:

- **Heterogeneidade da clientela – (...)**
- **Professores desatualizados e apegados a métodos tradicionais de ensino – (...)**
- **Alunos descompromissados e desinteressados com o objetivo diagnóstico da avaliação do SARESP - (...)**” (R 31, grifos do relatório)

Entendemos que neste tópico a Diretoria, analisando os resultados do SARESP, teria a oportunidade de localizar onde e em qual disciplina os alunos estavam aprendendo mais ou menos para contribuir no direcionamento do trabalho pedagógico das escolas e da própria Diretoria. Porém, o que observamos é a justificativa, para os

resultados alcançados, de fatores que não incidem no ensino – aprendizagem. Como por exemplo, a progressão continuada, que não possui uma relação direta com a aprendizagem dos conteúdos específicos de cada disciplina. Independente da forma de organização das escolas, seja em série ou em ciclos, existe um currículo proposto para ser ensinado e aprendido e isso deve ser garantido aos alunos.

Acreditamos que a utilização do SARESP com essa perspectiva tem um potencial bastante reduzido de intervir no ensino das escolas públicas visando melhorar sua qualidade, fazendo com que todas as crianças aprendam.

Esta constatação nos levou a pensar por que a elaboração dos relatórios não correspondeu ao que foi solicitado no manual. Inferimos inicialmente que as Diretorias podiam não ter entendido o conteúdo do tópico. Retornamos ao Manual, várias vezes, e verificamos que ele estava absolutamente claro. A partir de então algumas questões nos ocorreram: as Diretorias têm condições efetivas de fazer todas as relações analíticas solicitadas no roteiro? Quais são as condições que a Secretaria cria para que as Diretorias possam analisar os resultados do SARESP em todas as dimensões solicitadas? Ficamos com a questões somente pois as respostas para elas devem ser objeto de outra pesquisa.

Nesta parte da discussão analisaremos o que as Diretorias apontam como avanços no trabalho pedagógico, a partir dos resultados no SARESP. Da mesma forma que as dificuldades, enfocamos os avanços a partir de duas dimensões, uma que consideramos relacionada a fatores internos ao processo pedagógico e, outra, que consideramos externa ao trabalho escolar, porém com uma íntima relação no seu desenvolvimento. Em menor número que as dificuldades, os avanços são citados 117 vezes alternadas nos relatórios.

O que mais aparece nos documentos como um importante instrumento no avanço do trabalho pedagógico é a avaliação externa, ou seja, o SARESP. Verificamos sua recorrência em 24 relatórios.

Em alguns documentos o SARESP é considerado avanço pois possibilita a reflexão sobre o processo pedagógico:

“A organização, aplicação e correção, análise das provas do SARESP, possibilita as equipes das UEs e DE, os debates e o repensar da prática pedagógica e a busca em conjunto de novas metodologias, estratégias, propostas de soluções e assim contribuir significativamente para a universalização da educação básica com qualidade.” (R 62)

“O SARESP leva os professores a refletirem sobre suas atitudes, está mudando o desempenho global das escolas. Leva o professor a retomar conteúdos e não responsabilizar o aluno e o meio pelos fracassos escolares.” (R 25)

“Todas as U.Es. consideram que o SARESP tem contribuído para a melhoria da qualidade de ensino, pois permite identificar os pontos críticos do processo ensino – aprendizagem para trabalhá-los melhor, adequando as metodologias de ensino às necessidades dos alunos; possibilita a revisão dos planos de ensino e o aprimoramento do trabalho pedagógico com a superação das dificuldades dos conteúdos apontados como deficitário, além de induzir a integração do planejamento escolar por componente curricular e série.” (R 17)

Também verificamos o SARESP ser considerado avanço por estar associado ao processo de planejamento das escolas e as decisões que devem ser tomadas:

“As escolas já perceberam a importância dos resultados do SARESP como apoio ao seu trabalho pedagógico, pois possibilita o redirecionamento de suas ações e utilizam os resultados no processo de planejamento para tomar decisões para o ano seguinte.” (R 04)

“SARESP provoca mudanças positivas nas equipes escolares, pois elas já entendem que a avaliação é um instrumento norteador para reorientação do trabalho escolar, na medida em que permite a identificação da aprendizagem dos alunos e facilita a identificação dos pontos críticos.” (R 10)

“O próprio SARESP, antes tão temido e criticado, está sendo visto como um indicador de resultados que veio para direcionar o trabalho pedagógico.” (R 87)

“Avanço:

Aceitação do SARESP como um indicador da situação das escolas e como caminho a ser seguindo; (...)” (R 37)

“Aceitação da avaliação externa como um instrumento de resultados claros em relação a qualidade e nível de aprendizado da escola que possibilita tomada de decisões da escola, desencadeando novos projetos pedagógicos e discussões objetivando a melhoria da qualidade do ensino.” (R 13)

Há um relatório que afirma ser o SARESP um avanço pois contribui para uma maior integração entre as instâncias administrativas da rede:

“O processo desencadeado por esta Diretoria objetivando a capacitação/aplicação/análise das provas do SARESP, contribuiu sobremaneira no processo de integração entre Escolas e Escolas-Diretoria.” (R 68)

Outro relatório considera avanço o fato de os professores considerarem os resultados obtidos no SARESP como um referencial do desempenho dos alunos:

“Avanço:

Aceitação pelos professores da prova do SARESP como indicador do desempenho dos seus alunos; (...)” (R 34)

O relatório a seguir faz uma importante associação positiva entre o SARESP e seu potencial de mudar o ensino e a escola pública:

“O SARESP contribui para a visualização de problemas cristalizados no cotidiano escolar. Detectar esse problemas pedagógicos e tentar resolvê-los já é um grande avanço. Lentamente, graças a dedicação dos profissionais da educação, a escola pública está mudando. A metáfora ‘escola de cara nova’ um dia deixará de ser uma figura meramente retórica.” (R 21)

Embora esses relatos sinalizem ser o SARESP um avanço para o desenvolvimento do trabalho pedagógico, é fundamental destacarmos duas importantes observações que pudemos verificar com a análise desses documentos.

Em primeiro lugar é necessário dizer que, apesar destas referências à importância do SARESP no cotidiano escolar, não foi possível observar nos relatórios, principalmente nesses a que citamos, como e onde estas opiniões se efetivam em propostas e ações. Apesar de esses relatórios afirmarem, dentre outras, que o SARESP é um importante instrumento para redirecionar o planejamento, subsidiar as decisões das escolas e integrar escolas e diretoria, não conseguimos encontrar nesses textos evidências que justificassem tais afirmações.

Em alguns casos, inclusive, e esta é a segunda observação que julgamos necessária, é evidente a contradição entre as análises que compõem um mesmo texto.

Como exemplo dessa nossa afirmação vamos retomar a citação do relatório 62 que considera o SARESP um avanço porque ele possibilita a reflexão sobre a prática pedagógica e a construção de novas metodologias que irão

“(...) contribuir significativamente para a universalização da educação básica com qualidade.” (R 62)

A equipe de supervisores que elaborou esse relatório ao encerrar o item das dificuldades do trabalho pedagógico destaca:

“É necessário que educadores, assumam as suas responsabilidades, aceitem os desafios, tenham uma ação política que leve à mudança do presente que ora constatamos: índices baixos que significam que a qualidade de ensino não é ainda uma realidade no interior de nossas escolas.” (R 62)

Outra Diretoria afirma ser um avanço o SARESP, pois, na sua análise, ele leva os profissionais a questionarem suas atitudes, possibilitando assim alterar o desempenho das escolas, porque faz o professor

“ (...) retomar conteúdos e não responsabilizar o aluno e o meio pelos fracassos escolares.” (R 25)

Porém, logo abaixo no texto, ao citar as dificuldades do trabalho pedagógico conclui:

“apesar do trabalho da DE, ainda há professor que não aceitam a ‘educação inclusiva’, na qual o professor deve retomar conteúdos não dominados pelos alunos.” (sic, R 25)

Esses exemplos destas evidentes contradições podem estar sinalizando que as equipes de supervisores, ao elaborarem as análises avaliativas sobre o SARESP, ficam confusas para formularem considerações sobre as dimensões da avaliação externa no trabalho pedagógico. É possível perceber que, quando estes relatórios fazem referência ao SARESP como ‘instrumento direcionador das políticas educacionais’, existe uma opinião clara e objetiva sobre seu potencial. Por outro lado, ao levantarem as dificuldades no desenvolvimento do trabalho pedagógico, os relatórios não indicam ‘utilizar’ o potencial, que eles próprios afirmaram existir no SARESP, para proporem ações que solucionem tais dificuldades.

Ao nosso ver, cabe à Equipe Central que gerencia o SARESP analisar esses relatórios apontando estas contradições para as Diretorias, possibilitando que estas façam uma reflexão crítica sobre seu trabalho e suas próprias reflexões.

Também são destacados pelos relatórios como avanço no trabalho pedagógico os **projetos propostos pela Secretaria de Educação**, como “prevenção também se ensina”, “comunidade presente”, “contentes, ativos e espertos”, “projeto ensinar e aprender”, “projeto de reforço e recuperação paralela”. Esta consideração aparece em 14 relatórios, sendo que, desses, em 10 é dado destaque à importância dos projetos de recuperação e reforço escolar⁸⁵, que são realizados fora do horário de aula.

A relação entre os avanços no trabalho pedagógico com fatores externos ao processo pedagógico, ou seja, fatores que não possuem uma relação direta com o ensino – aprendizagem, é citada com uma recorrência bastante inferior aquelas relatadas anteriormente. Em apenas 4 relatórios verificamos análises que relacionam a integração da escola com a comunidade como um avanço no desenvolvimento do trabalho pedagógico. Como vemos nos exemplos a seguir:

“(...) avanços: (...)

- Articulação e integração da escola com as famílias e a comunidade.” (R 40)

“(...) - integração escola – comunidade com a participação ativa dos pais nas tomadas de decisões em aspectos administrativos e pedagógicos da escola; (...)” (R 33)

“(...) As escolas têm buscado cada vez mais parcerias com a comunidade, proporcionando aos alunos, aulas extra-curriculares de teatro, dança, coral, música, artes, esportes, concurso literário, etc. O mesmo interesse tem-se observado pela procura de recursos materiais.” (R 45)

Em um relatório o SARESP é citado como a razão do envolvimento da escola com a comunidade

“Nossos avanços mais significativos e a que se devem estes avanços

O envolvimento da comunidade em todo o processo do SARESP promoveu a integração escola/comunidade.” (R 08, grifos do relatório)

⁸⁵ - Estamos utilizando estas nomenclaturas porque é assim que elas estão registradas nos relatórios.

Assim como as dificuldades do trabalho pedagógico observamos que os avanços também são citados pelas Diretorias como justificativas para os ‘bons’ resultados do SARESP. Ou seja, ter média maior que a anterior em qualquer disciplina avaliada pelo SARESP é considerado um avanço pelas Diretorias e a justificativa para este avanço são os projetos, o SARESP, e outros.

Verificamos que, tanto as dificuldades assim como os avanços no desenvolvimento do trabalho pedagógico que os relatórios ressaltam, não estão fundamentados em resultados do SARESP, que justifiquem suas afirmações, pelo menos explicitamente.

3 – O USO DOS RESULTADOS DO SARESP – EM BUSCA DA QUALIDADE DO ENSINO?

Pretendemos, neste tópico, analisar os relatórios de avaliação do SARESP 2000 buscando evidenciar como os resultados do SARESP estão sendo apropriados pelas Diretorias de Ensino.

Para tanto, retomaremos alguns princípios, analisados no decorrer desta tese, dos quais estamos partindo.

- sistemas de avaliação, como o SARESP, permitem dois focos de análise: desempenho de alunos e escolas e as condições nas quais ele foi produzido (cf. Sousa, 2000).
- o SARESP foi implantado com o objetivo, dentre outros, de direcionar a política educacional (cf. Documento de Implantação, SEE, s/d).
- a metodologia do sistema, que cruza o desempenho com outros fatores, possibilita a utilização qualitativa deste instrumento na melhoria da qualidade do ensino.
- as Diretorias de Ensino devem analisar e discutir os resultados obtidos pelas escolas para propor ações que propiciem as condições para melhorar a qualidade do ensino (cf. Manual de Orientação do SARESP 2000).

São essas as premissas que nos fundamentam para analisarmos os relatórios das Diretorias visando responder a problemática que nos colocamos. Desta forma nos direcionaremos pelas as questões abaixo:

- como os resultados do SARESP estão sendo apropriados, interpretados e utilizados pelas Diretorias de Ensino?
- quais as propostas de ações políticas que estão sendo subsidiadas pelos resultados do SARESP? qual o potencial de essas ações melhorarem a qualidade do ensino? o que significa qualidade de ensino para as Diretorias?
- não sendo utilizado com estes fins, a quem tem servido o SARESP, no nível da Diretoria de Ensino?

Nossa expectativa, inicialmente, era de que as respostas para estas questões estivessem contidas no quinto item do roteiro proposto no Manual de Orientação para a elaboração dos relatórios, intitulado “ações da Diretoria de Ensino”.

Pelo roteiro para elaboração dos relatórios, no item 5, as Diretorias deveriam explicitar as ações já desenvolvidas que contemplam as necessidades percebidas, as que seriam desenvolvidas relacionando-as a evidências avaliativas que as justificassem e indicar o envolvimento necessário da Diretoria e dos órgãos centrais da Secretaria para que estas ações se realizassem. Estas propostas deveriam estar referenciadas nos resultados obtidos pelas escolas.

Ao analisarmos os relatórios verificamos que muitas informações estão concentradas neste item mas não só; em alguns documentos encontramos propostas em outras partes, as quais também consideramos evidências para responder às questões dessa pesquisa.

A análise dos relatórios nos permitiu evidenciar algumas características comuns às Diretorias em relação à apropriação e à utilização dos resultados do SARESP.

A primeira delas é a utilização da **média**, obtida a partir dos resultados das escolas de cada Diretoria no SARESP, como referência para a atuação pedagógica dos profissionais desta instância.

Os resultados alcançados pelas escolas são analisados tendo como parâmetro quais estão dentro ou abaixo da “média da Diretoria”⁸⁶. Em alguns casos aparece também a análise por disciplina, dentro do mesmo critério, destacando qual escola ficou

mais próxima ou mais distante da média. As escolas que estão na média, na maioria dos relatórios, nem são citadas, com algumas exceções que falaremos adiante; aquelas que se encontram abaixo da média são destacadas como objeto das ações das Diretorias. Podemos dizer que este é o horizonte para o ensino - aprendizagem a ser conquistado pelas escolas públicas: estar na média no SARESP.

Vejamos como estas análises aparecem nos relatórios:

“(...) desenvolvimento em conjunto com os ATP, de ações personalizadas de apoio às escolas com piores resultados no SARESP (...)” (R 03)

“Ação intensiva junto às escolas de menor desempenho global, com visitas mais constantes das equipes da Supervisão de Ensino e Oficina Pedagógica, partindo dos resultados do SARESP, de forma que os ATPs possam coordenar e orientar os professores a planejarem ações pontuais para trabalhar esses conteúdos.” (R 27)

“(...) projeto de ação e acompanhamento junto as escolas que apresentaram índices inferiores à “média da Diretoria”, visando subsidiar o trabalho docente na melhoria da qualidade de ensino.” (R 16)

“(...) capacitação dos docentes (...) para solucionar problemas específicos da aprendizagem e a melhoria dos índices de rendimento escolar.” (R 23)

“(...) prioritariamente a DE voltará sua atenção para as UEs com baixo desempenho.” (R50)

“outro desafio é o número grande de Escolas que ficaram inteiramente abaixo da média da D.E. para as quais canalizaremos todos os nossos esforços a fim de minimizar este resultado.” (R 71)

Ao nosso ver, essas propostas têm como princípio a valorização do rendimento sem o relacionar, ao menos nos textos, com os possíveis fatores e variáveis que possibilitaram estes resultados. Os relatórios não revelam potencializar o foco de análise que Sousa (2000) ressalta ser possível nos sistemas de avaliação, aquele que busca relacionar as condições dadas às escolas para que os seus resultados fossem os obtidos no SARESP.

Poderíamos também questionar o que significa, em termos de conhecimento, a média de cada Diretoria. Esta reflexão é necessária, pois acreditamos que o rendimento

⁸⁶ - Estamos utilizando esta expressão na forma como é citada nos Relatórios.

não pode ser visto de forma simplesmente numérica, mas sim associado aos conteúdos disciplinares que compõem os projetos pedagógicos das escolas, e isso é importante para todas as escolas, não só àquelas que não atingiram a “média da Diretoria”.

Também nos causa preocupação a possibilidade de que esta separação entre as escolas que não atingiram a média e as outras possa resultar no fortalecimento do preconceito e da segregação entre as escolas, possibilitando que elas sejam rotuladas de ‘escolas problemas’.

Acreditamos que esta distinção entre as escolas pode provocar o que Whitty (1998) analisou como resultante da concepção do sistema de avaliação implantado na Inglaterra que é utilizado como parâmetro para separar ‘os melhores’ dos ‘piores’, o fortalecimento da desigualdade historicamente existente entre os mais ricos e os mais pobres.

Esta análise que estamos levantando foi fortalecida após o conhecimento de algumas formulações de propostas nos relatórios. Algumas Diretorias utilizam uma terminologia específica para se referirem a essas escolas que não alcançaram a média; no contexto da Diretoria, estas são as *escolas de risco*.

“Já estamos trabalhando com as “Escolas de Risco”, ou seja, aquelas que ficaram abaixo da média em mais de cinco pontos percentuais.” (R 53)

“(...) atendimento às escolas consideradas de risco, acompanhamento e divulgação das propostas bem sucedidas, replanejamento de ações.” (R 55)

“A priorização das “escolas de risco”, onde se deve atuar mais intensivamente (...)” (R81)

Enquanto analisávamos estas afirmações nos ocorreu um questionamento. Escolas de risco, *risco* de quê? Buscamos nos relatórios evidências que nos esclarecessem. O que vimos nos possibilitou inferir que o *risco* é que estas escolas continuem abaixo da média nas próximas aplicações do SARESP, daí a necessidade das Diretorias voltarem suas ações para elas.

Uma Diretoria é ainda mais contundente na utilização da terminologia e, digamos, um pouco exagerada na sua ação...

“Nas escolas de tiveram os piores resultados a Diretoria de Ensino pretende instalar uma ‘C.T.I. (Centro de Terapia Intensiva)’, para que as mesmas superem suas dificuldades, se utilizem do tratamento e façam uso do remédio.” (R 71).

O problema que vemos nesta apropriação do resultado do SARESP, que torna a “média da Diretoria” a referência para o que deve ser alcançado pelas escolas, é que entendemos que a relação da escola com o conhecimento deva ser mais amplamente discutida e refletida. O sistema não pode limitar o conhecimento ao que é solicitado no SARESP, principalmente porque o currículo escolar inclui outras disciplinas que não são avaliadas no SARESP, mas relevantes para os alunos, daí estarem no currículo.

As análises são feitas com base no desempenho global das escolas, sem o cruzamento deste com as informações dos questionários que as Diretorias têm acesso. O que consideramos outro problema: as escolas, com exceção de dois relatórios, não são discutidas individualmente. As Diretorias perdem a possibilidade de analisar as especificidades dos diferentes contextos escolares para, a partir daí, proporem intervenções com o objetivo de buscar soluções para as dificuldades detectadas com a avaliação.

Mas é importante ressaltar que outras análises são possíveis. Como dissemos o SARESP tem potencial de fornecer elementos para que as Diretorias possam analisar seus resultados a partir das condições nas quais eles foram produzidos. Dois relatórios expressam que adotaram o princípio de analisar os resultados do SARESP não só no seu aspecto global, mas também analisando escola por escola, suas dificuldades e seus problemas.

No primeiro deles (R 61) a Diretoria tentou buscar evidências de variáveis que explicassem os resultados das escolas que alcançaram melhor desempenho para intervir naquelas que ficaram abaixo da média. “Na tentativa de nos aproximar de causas que expliquem o melhor desempenho destas escolas em relação às demais, passamos a analisá-las”. A partir daí o relatório cita cada uma das escolas e faz breves considerações sobre sua localização, corpo docente e direção, infra-estrutura e relação com a comunidade.

No segundo, a Diretoria (R 02) criou um capítulo no seu relatório de avaliação para analisar as condições de cada uma das escolas que participaram do SARESP em relação aos resultados alcançados nas provas. Na análise, foram levados em consideração o tamanho e a localização de cada escola, sua estrutura física como

número e tipos de salas, o trabalho desenvolvido pela direção, a participação da comunidade, relação com a entre os professores, proposta pedagógica e plano de gestão escolar, participação em projetos e, por fim, os resultados do SARESP de 2000 e dos anos anteriores.

Outra característica comum em relação à apropriação dos dados do SARESP é a afirmação de que eles **serão utilizados**. Os relatórios não evidenciam como os resultados estão sendo utilizados. É contraditório porque o objetivo do relatório é justamente levantar as análises e propostas das Diretorias com base nos resultados do SARESP, mas nos documentos o que vemos são as Diretorias dizendo que irão utilizar os resultados do SARESP para análises e reflexões futuras. Vejamos algumas referências:

“(...) conclui-se que as necessidade apontam para ações específicas: (...) utilização dos dados do SARESP.” (R 52)

“Ações que serão desenvolvidas:

a) coordenação do planejamento das escolas (...) (R 05)

“(...) a DE usará os resultados para subsidiar uma reflexão nas escolas.” (R 47)

“(...) capacitação com a equipe pedagógica da Diretoria de Ensino para divulgar e refletir sobre os resultados do SARESP.” (R 77)

No relatório (R 27) há uma contradição entre as dificuldades e os avanços do trabalho pedagógico e as ações que a Diretoria pretende desenvolver. Ao mesmo tempo que a Diretoria reconhece que uma dificuldade no desenvolvimento do trabalho pedagógico é o “pouco envolvimento de professores, coordenadores, diretores, ATPs e supervisores com os resultados proporcionados pelo SARESP” diz que considera avanço algumas ações: “(...) a leitura por todos os supervisores (não só pela Equipe do SARESP) dos relatórios das escolas e o compromisso de utilizá-los como norteadores do trabalho pedagógico de cada unidade”, e para finalizar, propõe:

“Nesse contexto pontuaremos a seguir ações que pretendemos desenvolver para melhorar nossos desempenhos gerais: (...)

1. Leitura, discussão e planejamento de ações decorrentes deste relatório com todos os ATPs e supervisores. (...)” (R 27)

Entendemos que a utilização dos dados do SARESP durante o ano é consequência da apropriação que se faz desses resultados no momento de elaboração dos relatórios. É quando as Diretorias devem, a partir do desempenho das escolas, evidenciar como vai atuar durante o ano, ou seja, as dificuldades detectadas no SARESP devem pautar o planejamento das ações das Diretorias.

Ao dizerem que *vão* utilizar sem revelar evidências de *como* estão utilizando, as Diretorias perdem a oportunidade de fazer do processo de elaboração do relatório uma reflexão sobre a situação atual das escolas e o que se pretende mudar.

O que vemos nessa situação é a desconsideração do potencial do SARESP de fornecer evidências para repensar o processo ensino-aprendizagem e a dificuldade da sua apropriação, pelas Diretorias, com este significado.

Vamos analisar, a seguir, quais as propostas de ações políticas que estão sendo subsidiadas pelo SARESP relacionando-as ao seu potencial de melhorar a qualidade do ensino.

A orientação, que consta no roteiro, para a elaboração deste item indica que as Diretorias deveriam explicitar as ações que já vinham sendo desenvolvidas e que poderiam intervir nas dificuldades detectadas e as ações que seriam implantadas para solucionar os problemas de aprendizagem, a partir de *evidências avaliativas* que justificassem tais ações.

Tendo como referencial essa orientação e o objetivo do SARESP de direcionar a política educacional, fizemos a análise dos relatórios buscando apreender as relações que as Diretorias estabeleceram entre as ações propostas e os resultados do SARESP. O que se evidenciou foi a ausência desta relação. As ações propostas pelas Diretorias não são apresentadas como resultantes das dificuldades avaliativas detectadas no SARESP, embora os relatórios ressaltem, a todo momento: *a partir dos resultados da avaliação nossas ações serão...*, não há evidências de uma relação entre os dados obtidos e as ações que serão desencadeadas; com uma exceção, que analisaremos mais à frente.

Os relatórios afirmam que as ações propostas estão baseadas no SARESP e que as escolas também pautam seu trabalho pedagógico pelos dados obtidos. Como vemos a seguir.

“O grupo de Supervisão e a Oficina Pedagógica, considerando a análise dos resultados obtidos pelos alunos na avaliação do SARESP/2000, bem como as evidências

avaliativas que os justificam, propõem as seguintes Ações a serem desenvolvidas no âmbito da D.E. ” (R 08)

“Baseando nas informações obtidas através dos relatórios das escolas, dos resultados do SARESP (...) a Diretoria de Ensino (...) propõe realizar as seguintes ações.” (R 12)

“Tendo como ponto base, os resultados obtidos pelo conjuntos das Escolas na avaliação e sua função de assegurar a permanência e o sucesso escolar elencamos ações a serem desenvolvidas, com o objetivo de minimizar ou mesmo sanar as necessidade detectadas.” (R 83)

“Visando a assegurar a permanência do aluno e o sucesso escolar e baseando-se nos resultados obtidos pelas Escolas participantes do SARESP/2000 (...)” (R 84)

“Ações da DE visando melhorar a qualidade do ensino oferecido nas escolas.” (R 07)

“(...) os resultados do SARESP tem sido utilizados como norteadores de ações pedagógicas, por uma parcela de escolas da DE.” (R 39)

“Visando garantir a permanência e o sucesso escolar, a Diretoria de Ensino, após a conclusão da análise dos resultados do SARESP, desencadeou as seguintes ações: (...)” (R 67)

Porém, o que observamos é que, nas propostas formuladas, não há evidências respaldadas nos resultados do SARESP. Citaremos, como exemplo do que estamos afirmando, o relatório 08. Após afirmar que as ações que a Diretoria propõe estão baseadas no SARESP o texto pontua oito “ações a serem desenvolvidas (...)”:

- 1) Orientação técnica com os professores de todas as escolas participantes do SARESP, para análise e reflexão dos resultados da avaliação.
- 2) Visita às escolas para acompanhamento das ações desenvolvidas e análise dos resultados obtidos no SARESP.
- 3) Orientação técnica para reflexão das Propostas Curriculares da CENP e dos Parâmetros Curriculares Nacionais.
- 4) Continuidade do Curso de Informática Educacional.
- 5) Capacitação de todos os docentes das escolas envolvidas no SARESP, com desenvolvimento de temas referentes à elaboração da **Proposta Pedagógica da Escola**, com ênfase na Progressão Continuada e na Progressão Parcial.

- 6) Capacitação dos docentes, a fim de utilizarem com maior frequência e de maneira melhor os materiais pedagógicos disponíveis, destacando a importância de Projetos Interdisciplinares, com vistas à melhoria da qualidade do ensino.
- 7) Elaboração de Projetos de Leitura e Interpretação de Textos matemáticos.
- 8) Aplicação de avaliações em forma de testes, para que os alunos se familiarizem com elas.” (R 08, grifos do relatório)

É possível observar que em nenhuma de todas essas ações propostas dados do SARESP são evidenciados para referendar tais ações. Por exemplo, a Diretoria diz que vai dar continuidade do curso de informática mas não diz qual relação que este curso teve e tem com os resultados alcançados no SARESP, não aponta em que momento este curso contribui positivamente para os resultados do SARESP e, por esta razão, optou pela sua continuidade.

Em geral, as ações propostas pelas Diretorias, além de não possuírem evidências avaliativas que as justifiquem, são ações que as Diretorias já vinham desenvolvendo e que já fazem parte do cotidiano do trabalho dos supervisores, como reuniões, assessoramento nos HTPCs, visitas às escolas e outros. Destacaremos algumas dessas ações.

“realizar reuniões pedagógicas e fornecer bibliografias aos professores coordenadores(...)” (R 12)

“1) Orientação técnica com o professores de todas as escolas participantes do SARESP, para análise e reflexão dos resultados da avaliação

2) Visita às escolas para acompanhamento das ações desenvolvidas e análise dos resultados obtidos no SARESP

(...)

4) Continuidade do Curso de Informática Educacional (...)” (R 08)

“Ações da DE a serem desenvolvidas:

- Divulgação do SARESP;
- Montagem de oficinas; (...)” (R59)

“Dentre as ações que já vinham ocorrendo em nível de Diretoria de Ensino como as capacitações dos docentes, incentivo aos projetos de Recuperação e Reforço, otimização do uso dos kits pedagógicos e tecnológicos, entre outras, incorporaram-se ações que já vem ocorrendo (...)” (R 58)

“Ações já desenvolvidas e que contemplam as necessidade detectadas na análise dos dados.” (R 88)

“(…) reuniões com as equipes pedagógicas das UEs (…).” (R 29)

“Ações da DE

- intensificar o acompanhamento dos HTPCs;
- oferecer cursos;
- refletir sobre o fracasso escolar; (…).” (R 06)

“Visitas de trabalhos ATPs e Supervisores a fim de identificar as dificuldades, orientar, acompanhar, assessorar e avaliar as U.Es nas suas necessidade (…).” (R 71)

“AÇÕES DA DE

Reunião com diretores a cada 40 dias – temas diversos.(…).” (R 49)

“Ações a serem desenvolvidas:

capacitar professores das disciplinas do SARESP (…).” (R 11)

“(…) ”

2. Agilizar as equipes técnico-pedagógicas da Diretoria de Ensino para divulgação, demonstração, reprodução e repasse do material didático existente na Oficina Pedagógica às escolas.

3. Reuniões em equipes na Diretoria e Oficina Pedagógica para um planejamento participativo de capacitação docente. (…).” (R 31)

“ A DE deverá fazer visitas e assessorar todas as escolas que fizeram o SARESP (…).” (R63)

“Ações da DE:

- acompanhamento do cotidiano escolar (…).” (R 15)

“AÇÕES DE CAPACITAÇÃO – continuidade:

- para professores, professores coordenadores pedagógicos, diretores, etc.(…).” (R 43)

Aqui, mais uma vez, observamos a ausência de evidências avaliativas que justificassem tais propostas. A sensação que tivemos é que, apesar de afirmarem utilizar os dados do SARESP como referência para suas ações, continuam desenvolvendo as mesmas atividades que faziam antes da avaliação. Também é interessante observar

como as Diretorias revestem de ações a serem desenvolvidas as atividades que desenvolvem por serem específicas da função dos supervisores como visitar e assessorar as escolas. Mesmo nas propostas com esse caráter não foi possível percebermos evidências avaliativas que justificassem estas visitas e os assessoramentos. Perguntamos: visitar a escola para fazer o quê com os dados do SARESP? Assessorar quem e o quê, a partir dos resultados?

Observamos também que as ações propostas para serem desenvolvidas com os professores, na sua grande maioria, objetivam ‘capacitá-los’ nas disciplinas do SARESP com conteúdos específicos, mesmo quando a análise do relatório aponta dificuldades de outras ordens. No relatório 46, por exemplo, é levantado como dificuldade, dentre outras, o tamanho da Diretoria e a resistência dos professores à progressão continuada. As propostas giram em torno de projetos que “serão desenvolvidos no decorrer do ano”. São eles: Projeto “A Escola do SARESP” com o objetivo de orientar as escolas com desempenho mais baixo; Projeto “Amigos da 5ª série”, que pretende subsidiar a prática pedagógica dos professores de língua portuguesa; Projeto “Ensinar e aprender – corrigindo o fluxo” que objetiva acelerar os estudos de alunos com idade avançada; Projeto Permanente de capacitação de professores – coordenadores e Projeto Permanente de capacitação de diretores.

Algumas Diretorias reconhecem que as propostas a serem desenvolvidas são continuidade do que já estavam fazendo e relatam isso nos textos.

“Ações da DE a serem realizadas durante o ano: continuidade à capacitação de professores (...)” (R 10)

“Ações da DE: continuidade de trabalhos específicos e projetos para as questões com desempenho inferior.” (R 13)

“Ações que desenvolveremos:

Continuidade dos projetos de reforço e capacitação dos professores (...)” (R 20)

“Relendo os relatórios anteriores percebemos que as ações propostas nos anos anteriores ainda são as mesmas (...)” (R 19)

“Ações da Diretoria já desenvolvidas: (...)”

- capacitação docente (...)

Ações da Diretoria que serão desenvolvidas: (...)”

- capacitação de docentes durante os HTPCs (...)” (R 14)

“Importante notar, ainda que as *ações já desenvolvidas e que contemplam as necessidades detectadas* são muito semelhantes às ações que serão desenvolvidas relacionando-as com as evidências avaliativas que as justificam. (...)” (R 69, grifos do texto)

Mais uma vez tivemos a sensação de que os resultados do SARESP não incidiram sobre essas propostas. Não que consideramos que as ações das Diretorias devem mudar, mas acreditamos que os dados obtidos no SARESP deveriam pautá-las. Por exemplo, a questão da capacitação, que a Diretoria já vinha fazendo e continuará com essa atividade. Entendemos que o SARESP deveria ser utilizado como referencial e evidência de como seria feita a capacitação, e o que seria trabalhado, nas próximas atividades.

Antes de iniciarmos a análise sobre as ações das Diretorias julgamos importante fazer uma observação sobre um relatório que, como dissemos, na nossa análise, diferenciava-se dos demais, constituindo-se numa *exceção à regra*. Nele, o relatório 02, é possível reconhecer um esforço da equipe que o elaborou no sentido de articular todos os dados obtidos no SARESP com as ações propostas, tornando-as significativas para o desenvolvimento do trabalho pedagógico visando melhorar a qualidade do ensino. Por essa razão faremos um relato mais detalhado deste documento.

É importante ressaltar que, dentre todos os relatórios que analisamos, este é o único que utiliza, nas suas análises, referências bibliográficas.

A Diretoria não seguiu literalmente a orientação do roteiro; mesmo assim, é possível encontrar todos os dados solicitados no manual acrescidos de outros que a Diretoria coletou por conta própria. As ações da Diretoria estão contidas no capítulo intitulado “Diretrizes para ações a partir da análise e interpretação dos resultados”.

Este capítulo tem início com uma análise sobre o resultado alcançado pelas escolas associado a alguns fatores e variáveis que a Diretoria acredita influenciar no desempenho de cada escola.

“As escolas com altos índices apresentaram, também, melhores condições físicas, organizacionais, pedagógicas e políticas em relação à comunidade escolar. Enfim, estas escolas possuíam e ousaram colocar em prática, no cotidiano escolar, seu projeto político pedagógico.”

“As escolas com baixos índices de desempenho apresentaram falhas na sua organização interna, dificuldades na sua gestão pedagógica ou impropriedade no trato das questões políticas da participação e relacionamento com a comunidade escolar.”

Até aqui não é possível reconhecermos o diferencial, em que pese o texto bem redigido, é óbvio que escolas com uma melhor organização estrutural, pedagógica e política alcançam um desempenho superior àquelas que não possuem estas condições.

A exceção se expressa no que vem a seguir...

A partir das condições de cada escola associada ao seu resultado, o relatório faz considerações sobre o que a equipe entende ser as bases para o desenvolvimento do trabalho pedagógico.

“(...) o papel do diretor de escola deve ser melhor dimensionado, e sua praxis revista a partir da compreensão da função social e política da escola.

Sem reflexão sobre o contexto interno e externo da escola, sobre políticas públicas para a educação, a equipe escolar não poderá se apropriar da extensão de seu papel social na comunidade onde prestam serviços educacionais.

A gestão pedagógica orientada por diretrizes educacionais estabelecidas em âmbito local, pelo coletivo da escola, criando um compromisso entre as partes, na busca de resultados, poderá fazer as escolas romperem o círculo vicioso da dependência, da rigidez e da desarticulação interna e externa da escola.”

Uma vez que o desenvolvimento do trabalho pedagógico e os profissionais que nele atuam são vistos como hipóteses explicativas do desempenho das escolas, a Diretoria aponta para o que será sua intervenção: “(...) dentre os pontos a serem focados nos projetos das escolas e, por extensão, da Diretoria de Ensino, envolvem as competências dos diferentes atores nos seus papéis e funções: o diretor de escola e a gestão pedagógica, o professor coordenador e a coordenação pedagógica e, o professor e a docência.”

O relatório faz uma análise da atuação de cada um destes profissionais em relação aos resultados das escolas no SARESP e propõe atuar para desenvolver competências para o desempenho das suas funções. As competências vistas como necessárias do professor e ao diretor são baseadas em um livro de Perrenoud (1996), denominado “Formação contínua e obrigatoriedade de competências na profissão do professor”.

Entendemos significativas essas propostas porque partem da análise dos resultados das escolas associando-os aos dados obtidos com outros instrumentos. E, embora a equipe reconheça que “a grande dispersão de notas, que se distanciaram muito da média alcançada, em cada componente e série, demonstra que o ensino nas disciplinas avaliadas não atingiu os objetivos esperados”, as propostas de ações não ficaram em torno de conteúdos e nem de capacitação dos piores para eles atingirem a média na próxima avaliação...

A análise que fizemos sobre as propostas contidas nos relatórios nos permite reconhecer que as Diretorias não têm utilizado os resultados do SARESP para fundamentar e justificar suas ações.

Ficamos nos perguntando a razão dessa não utilização...

O questionamento sobre as razões da ausência de relação entre as ações das Diretorias e o SARESP nos forneceu elementos para outra dúvida que nos colocamos quando analisamos o roteiro para elaboração dos relatórios das escolas e Diretorias. Naquela oportunidade, ressaltamos que a insistência de frases chamativas para que os resultados do SARESP fossem articulados a outros fatores e que as ações propostas estivessem fundamentadas em evidências avaliativas nos levavam a pensar que a Secretaria utilizava o manual como uma estratégia para que os resultados do SARESP fossem apropriados com todo seu potencial de possibilitar análises de desempenho e das condições nas quais ele foi gerado.

A análise dos relatórios nos permitiu compreender que, apesar das orientações da Secretaria contidas no manual, as Diretorias não indicam suas ações fundamentadas em evidências avaliativas e também não levantam hipóteses explicativas para os resultados alcançados pelas escolas. Ou seja, não basta dizer como os resultados do SARESP devem ser analisados...

Encontramos, em um relatório, o que consideramos ‘uma pista’ para a ausência de propostas de ações das Diretorias fundamentadas no SARESP.

“Faltam às equipes escolares e até mesmo à Diretoria de Ensino, instrumentos científicos de análise para além de valores numéricos e percentuais. O Relatório do SARESP 98 elaborado pela FDE também trabalha com dados numéricos até a exaustão, mas carece de hipóteses explicativas mais amplas para além dos dados circunstanciados. Estabeleceu-se um círculo vicioso que é preciso ser rompido pela releitura dos projetos e das ações, tanto no âmbito da escola como nos órgãos centrais, se quer resultados mais expressivos nas avaliações do SARESP.” (R 69)

O que podemos apreender dessa observação da Diretoria é que não basta só dizer *como* fazer, é preciso orientar as Diretorias e, nesse ponto, talvez faça sentido também disponibilizar outros instrumentos avaliativos, como por exemplo o questionário dos alunos, como reivindica o relatório 02.

Outra importante observação que a Diretoria faz é em relação à apropriação que a equipe central fez dos dados do primeiro ciclo do SARESP sem retornar propostas de ações para as Diretorias. É preciso que os órgãos centrais da Secretaria elaborem, a partir da avaliação, análises qualitativas para subsidiar as Diretorias e as escolas. Mais uma vez, não basta só dizer como fazer; é preciso também fazer o que se pede.

Quando nos propusemos a discutir quais ações estavam sendo propostas pelas Diretorias, a partir dos resultados do SARESP, tínhamos a intenção de evidenciar também o potencial de essas ações melhorarem a qualidade de ensino.

Partindo da nossa análise de que as Diretorias, na sua grande maioria, propõem ações que já vinham sendo desenvolvidas e não estão fundamentadas nos resultados da avaliação, inferimos que o potencial de melhorar a qualidade do ensino ainda é algo latente.

Como já dissemos, partimos do princípio de que o SARESP pode ser um instrumento a serviço da melhoria da qualidade do ensino e as escolas também o reconhecem com esse potencial, como citamos anteriormente. Apesar disso, a utilização dos dados obtidos ainda não está direcionada para uma intervenção qualitativa no sistema.

É interessante que alguns relatórios apontam para esta realidade:

“Análises comparativas entre os resultados das avaliações anteriores com a Avaliação do SARESP/2000, em relação aos conteúdos que deveriam ser trabalhados pelos professores em termos de ações e metas propostas, revelam dificuldades de aprendizagem detectadas e apontadas pelo Sistema, mas ainda não superadas pelos alunos da rede.” (R 31)

“(…). Isso [as ações propostas] demonstra que os resultados foram considerados insatisfatórios e que as equipes escolares julgam ser importante repetir as mesmas ações até que alcancem os resultados desejados.” (R 69)

O relatório 09 questiona não apenas a utilização dos dados, mas também o próprio SARESP ao afirmar que

“os resultados demonstram que o SARESP não tem atingido os objetivos que se propõe, ‘corrigir os rumos da educação paulista de forma a oferecer um ensino de qualidade.’”
(sic)

Poderíamos perguntar: por que repetir as mesmas ações se a Diretoria reconhece que os resultados são insatisfatórios? Entendemos que este é o grande dilema da escola pública atualmente, o reconhecimento das dificuldades não possui uma relação direta e linear com a possibilidade de transformá-las em caminhos para a solução. Embora o SARESP aponte alguns problemas, e as escolas tenham conhecimento deles, mudar o rumo das ações de seus profissionais na direção de uma escola de qualidade para *todos*, ainda é o grande e difícil desafio a ser conquistado.

Propusemo-nos também a analisar o conceito de qualidade nos relatórios, tendo como referência que a melhoria da qualidade é a principal diretriz da Secretaria, perguntamos: qual o significado de qualidade para as Diretorias?

Ao analisarmos os relatórios verificamos que as Diretorias, embora se utilizem muito da frase *para melhorar a qualidade do ensino*, não explicitam significados para o conceito qualidade.

A partir dessa constatação procuramos evidenciar quais as relações com o conceito qualidade que os relatórios apresentam. Perguntamo-nos: a quê as Diretorias relacionam a frase *melhorar a qualidade do ensino*? Pudemos observar, em 16 relatórios, a atribuição de sentidos à qualidade de ensino.

Encontramos essas relações evidenciadas nos documentos em quatro dimensões diferentes.

A maioria destes relatórios, 10 ao todo, relaciona **o que já vem fazendo** com *melhorar a qualidade do ensino*. Citada no item das ações e propostas das Diretorias, a busca da qualidade, aparece como justificativa para as ações que serão desenvolvidas, que já eram feitas e, até mesmo, para aquelas ações que fazem parte do cotidiano do trabalho da supervisão.

“Este investimento [nos projetos propostos] tem como objetivo repercutir na melhoria da qualidade de ensino.” (R 13)

“Serão desenvolvidas orientações técnicas para diretores, professor coordenador pedagógicos e professores, objetivando capacitar os profissionais da educação para melhorar a qualidade do ensino.” (R 78)

“A DE, visando à melhoria da qualidade de ensino desencadeou, entre outras, as seguintes ações: (...)” (R 55)

“AÇÕES DA DE: PROJETO DE MELHORIA DA QUALIDADE DE ENSINO TENDO POR BASE OS ÍNDICES DO SARESP

(...) projeto de ação e acompanhamento junto às escolas que apresentaram índices inferiores à “média da Diretoria”, visando subsidiar o trabalho docente na melhoria da qualidade de ensino.

Objetivo: propiciar melhoria na qualidade do ensino – aprendizagem através das ações desenvolvidas:

- oficinas de capacitação do professor.” (R 16, grifos do relatório)

“(...) necessidade de reforçar o trabalho no desenvolvimento da gestão democrática para promover a melhoria do ensino.” (R 18)

“Proposta de ações que visam a melhoria da qualidade de ensino:

- propor capacitações aos professores (...)” (R 22, grifos do relatório)

“(...) implantará um trabalho integrado entre supervisor, ATP, diretores, vices, coordenadores pedagógicos e professores, visando a melhoria da qualidade do ensino.” (R 23)

“Baseando nas informações obtidas através dos relatórios das escolas, dos resultados do SARESP, dos questionários ‘Perfil do Professor – Coordenador’ e, de Gestão escolar, esta Diretoria de Ensino com o objetivo de elevar a qualidade de ensino das escolas propõe realizar as seguintes ações: (...)” (R 12)

“(...) necessidade de um trabalho mais interativo entre a supervisão e oficina pedagógica para apoiar as escolas para alcançar-se a melhoria da qualidade de ensino tão almejada.” (R 28)

“AÇÕES DA DIRETORIA DE ENSINO

AÇÕES DA OFICINA PEDAGÓGICA

OBJETIVO GERAL: melhorar a qualidade do ensino e da aprendizagem – diminuir os índices de evasão e retenção.” (R 60)

“AÇÕES DA DIRETORIA DE ENSINO

Embora não se tenha obtido um resultado satisfatório tanto em Língua Portuguesa quanto em Redação, algumas escolas têm desenvolvido ações [orientadas pela Diretoria] tendo em vista a melhoria da qualidade do ensino na Rede Pública Estadual.”

(R 03)

Três relatórios associam qualidade a **como deve ser o trabalho** de alguns profissionais da educação.

Um relatório faz um destaque para o papel do supervisor.

“A ação supervisora, relativa ao trabalho dos Supervisores de Ensino, tem-se pautado pela presença sistemática nas escolas, auxiliando a direção, através de um diálogo franco e democrático, com vistas a um ensino de qualidade.” (R 66)

Também é feito destaque para o papel do professor.

“Mudar a postura do professor em relação ao isolacionismo disciplinar, levando-o, através de estudos aprofundados das legislações pertinentes ao ensino e dos documentos elaborados pela Secretaria da Educação, a entender que a interdisciplinaridade é fator preponderante para o sucesso da aprendizagem e melhoria da qualidade do ensino.” (R31)

E outro associa qualidade ao trabalho da escola.

“Todas as escolas mostram preocupação com seu fazer pedagógico. Algumas já desenvolvem um trabalho de qualidade, pois têm direção atuante, professores – coordenadores comprometidos, comunidade atenta, professores preocupados que encorajam os colegas mais recalcitrantes. Há outras que precisam de muito estímulo, socorro e acompanhamento constantes.” (R 80)

Um relatório relaciona as **dificuldades** no desenvolvimento do trabalho pedagógico nas escolas como comprometedoras da qualidade. O texto, com sete páginas dedicadas às dificuldades, ressalta, dentre outras, o excessivo número de escolas atendidas pela Diretoria, o baixo número de diretores efetivos, a remoção, a greve e a formação “aligeirada e agilizada” dos professores, como fatores que impedem que o ensino seja de qualidade. Conclui que, por estes fatores, “a meta buscada pela política educacional que é a qualidade de ensino, fica comprometida mais uma vez (...).” (R 54)

A última dimensão que encontramos em um relatório foi a **sugestão de questionar aos alunos** sobre a qualidade. Ao analisar os outros instrumentos de avaliação, os questionários como solicitava o roteiro, a equipe que elaborou o documento, após comentar que o questionário do aluno era claro e adequado à linguagem, sugere:

“Como sugestão a equipe aponta:

(...)

2º) Que contivesse informações sobre:

a) a importância do SARESP na busca da melhoria da qualidade de ensino.” (R 08)

Esta sugestão nos causou estranheza e nos suscitou alguns questionamentos. Ficamos nos perguntando qual o objetivo dessa pergunta e quais são as condições que os alunos possuem de avaliar se o SARESP é um instrumento de melhoria da qualidade. Mesmo assim, pensamos que seria interessante à Equipe Central que coordena o SARESP considerar esta perspectiva.

É importante retomarmos aqui a interpretação que fizemos⁸⁷ sobre a idéia de qualidade para esta gestão, pois queremos destacar que, embora não fosse este nosso objetivo, não conseguimos perceber evidências da sua apropriação nos relatórios. Compreendemos o significado de qualidade nesta política como uma articulação de propostas de redução de gastos públicos, de implantação de medidas para acabar com a repetência e a evasão e de criação de um mecanismo de prestação de contas à sociedade. Mesmo verificando que as Diretorias fazem referência à qualidade do ensino, os textos não revelam uma relação entre a visão da Secretaria, expressa nos documentos que tivemos acesso, e a perspectiva desenvolvida nos relatórios.

Para concluir nossa investigação sobre como as Diretorias têm utilizado os dados da avaliação nos propusemos a analisar a que o SARESP tem servido, se ele não tem sido apropriado no seu potencial de ser um instrumento de melhoria da qualidade do ensino.

Nesse sentido, julgamos fundamental destacar que a análise dos relatórios nos possibilitou reconhecer o importante papel que o SARESP vem desempenhando, mesmo não sendo utilizado, conforme constatamos na maioria dos documentos, em toda

⁸⁷ - Estamos fazendo referência à discussão elaborada na primeira parte do Capítulo III, especificamente na página 98.

a sua pontencialidade de direcionar a política educacional, no âmbito das Diretorias de Ensino.

O processo de aplicação do sistema tem sido uma oportunidade de provocar a reflexão nas equipes pedagógicas, tanto das escolas como das Diretorias, sobre o trabalho pedagógico desenvolvido e o que se pretende fazer dele. A elaboração dos relatórios, mesmo que obrigatória, possibilita a análise da articulação entre o que se faz no cotidiano e uma avaliação desse próprio cotidiano e, ao escreverem isso, as Diretorias criam referenciais para analisarem as perspectivas do trabalho pedagógico.

Reconhecemos a insuficiência dessas justificativas frente a magnitude desta ação, que é o SARESP, tanto pelos recursos nele investidos como também pelo trabalho de milhares de pessoas envolvidas no seu processo de implementação, ainda assim, os relatórios evidenciam um movimento muito interessante nas equipes das Diretorias.

Podemos compreender isso nas seguintes análises:

“A cultura avaliativa, uma das principais metas do SARESP começa a ser entendida pelos professores da rede como sendo extremamente útil e necessária. É um processo lento, podendo ainda ser melhor desenvolvido, se utilizado como parâmetro para alavancar todo o processo de construção do conhecimento do aluno.” (R 68)

“Com o advento do SARESP, percebe-se um maior desenvolvimento da cultura avaliativa considerada como importante alimentador da produtividade do trabalho escolar. Nota-se que, aos poucos, a avaliação vai se desvincilhando das suas características tradicionais de instrumento meramente classificatório e comparativo.” (R 69)

Sabemos que são movimentos tímidos e embrionários, mas ainda assim, entendemos que possuem um grande potencial de fazer do SARESP um instrumento para repensar a escola pública visando a qualidade do ensino para todos.

Partindo da constatação de que as ações que as Diretorias propõem não são fundamentadas em evidências avaliativas dos dados obtidos e que, grande parte delas, são ações que já vinham sendo desenvolvidas, entendemos que o SARESP tem sido utilizado muito mais para justificar o que as Diretorias já estão fazendo e muito menos para intervir qualitativamente no ensino.

É como se o SARESP confirmasse que o que vem sendo desenvolvido pelas Diretorias, com pequenos ajustes nos conteúdos das disciplinas avaliadas quando estão abaixo da média, deve continuar sendo feito.

Entendemos que outra apropriação do SARESP é possível e necessária. Nosso desafio é apontar caminhos para a sua concretização. Pretendemos levantar alguns elementos que nos ajudem a pensar nas possibilidades que temos para apontar estes caminhos no último capítulo desta tese.

4 – AVALIAR PARA QUÊ?

Ao analisarmos os relatórios de avaliação do SARESP elaborados pelas Diretorias de Ensino, buscando respostas para a problemática que nos propusemos a investigar nesta pesquisa, outras questões e respostas, não colocadas inicialmente, foram se evidenciando. Foi o que aconteceu com a discussão que fizemos no segundo tópico deste capítulo, quando interpretamos a visão das Diretorias sobre os avanços e as dificuldades no desenvolvimento do trabalho pedagógico.

Nesta parte, temos a intenção de também tecer algumas considerações sobre outras questões e respostas que não estavam na nossa proposta inicial, mas foram se delineando no processo da pesquisa.

Com a intenção de provocar uma discussão sobre os sentidos da avaliação, uma vez que analisamos que seus resultados, no nosso caso obtidos com o SARESP, não estão sendo utilizados com o objetivo de propor ações para incidir na melhoria da qualidade do ensino, estamos chamando esta parte do capítulo de *Avaliar para quê?*

Nosso objetivo é evidenciar elementos que nos possibilitem elaborar uma avaliação dessa política de avaliação, pois acreditamos, assim como Figueiredo e Figueiredo (1986), que para compreendermos uma política específica é imprescindível fazer uma avaliação política, entendida pelos autores, como a atribuição de valor às políticas e às suas conseqüências.

A análise dos relatórios nos permitiu verificar que o processo de avaliação do SARESP, com a metodologia estabelecida no ano de 2000, possibilita a configuração e a consolidação de algumas tendências que apontam para conseqüências, ao nosso ver, negativas da avaliação, que não contribuem para a construção de uma escola pública de qualidade.

A primeira dessas tendências é o que estamos chamando de **privilegio das piores**, ou seja, daquelas que estão abaixo da “média da Diretoria”. Os documentos relatam que suas ações estarão voltadas para estas escolas, alguns até expressam que o

trabalho da Diretoria será em função delas e que terão prioridade no acompanhamento dos seus trabalhos. As escolas que estão na média ou acima desta não são citadas como objeto das ações da supervisão.

O problema que vemos nessa tendência é a idéia de que as escolas ‘na média’ não precisam da parceria com a supervisão para a continuidade do desenvolvimento do seu trabalho pedagógico. Entendemos que a busca de melhorias na qualidade passa, obrigatoriamente, por uma maior integração pedagógica do papel do supervisor e das equipes escolares, independente dos resultados obtidos no SARESP.

As escolas que não alcançaram a “média da Diretoria” necessitam de intervenções diferenciadas, mas não de privilégio. O SARESP foi criado justamente para evidenciar onde se localizam os principais problemas de ensino – aprendizagem para que seja possível uma atuação, das escolas e Diretorias, diretamente nestes problemas. Seu objetivo não é, e nem poderia ser, apontar para quem as Diretorias devem priorizar seus trabalhos.

O que fica evidente é que existe um esquecimento de que as escolas ‘melhores’ além de também fazerem parte do sistema, devendo, portanto, ser consideradas nas ações das Diretorias, possuem seus problemas e suas dificuldades. Estar na média não quer dizer que não existem dificuldades de ensino – aprendizagem nestas escolas. Esta tendência sinaliza para um movimento das Diretorias de convergência das escolas para a média, como se esta fosse a meta de qualidade de ensino que se está buscando nas escolas públicas estaduais.

Entendemos que a média como referência pode possibilitar que as Diretorias tracem um panorama global das escolas, permitindo análises sobre os resultados do SARESP no conjunto das escolas que pertencem àquela Diretoria e de como atuar em cada uma delas, mas não concordamos com o princípio de tratar a média como um divisor de águas entre as escolas, que estabelece ‘as piores’ e ‘as melhores’.

A implantação de um sistema de avaliação que possibilita a separação entre as escolas tidas como ‘piores’ daquelas consideradas ‘melhores’, na análise de Whitty (1998)⁸⁸ sobre a política educacional inglesa, é o que tem contribuído para fazer com que as ‘piores’ fiquem cada vez mais piores e as ‘melhores’ cada vez melhores. Analisa o autor que as escolas tidas como ‘piores’, que são aquelas que alcançam os desempenhos mais baixos nos exames nacionais e, portanto, recebem menos verbas públicas e aceitam a matrícula de alunos considerados ‘problemáticos’, ao passo que as

escolas que têm os desempenhos mais altos, consideradas ‘as melhores’, recebem mais recursos e selecionam os candidatos às vagas, aceitando a matrícula somente daqueles considerados ‘bons alunos’.

A possibilidade de reprodução dessa situação analisada por Whitty (1998), nas escolas estaduais paulistas, é extremamente preocupante, pois contribui para ampliação do que Rus Perez (2000) denomina de *apartheid* social na educação⁸⁹.

Ao promovermos a segregação das escolas públicas em ‘piores’ e ‘melhores’ podemos afirmar que estamos desconsiderando a principal função da educação enquanto política social, a de ser uma ação governamental com o objetivo de enfrentar as desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento sócio-econômico, possibilitando que todas as pessoas tenham condições de se tornarem cidadãos (Höfling, 1993). O que pode aprofundar ainda mais o abismo social existente no Estado.

Decorrente de privilegiar as escolas piores é a tendência, apontada pelos relatórios, do privilégio das disciplinas em que houve piores resultados de ensino aprendizagem. Os relatórios afirmam direcionar seus cursos, oficinas e capacitações para os professores daquelas disciplinas que ficaram abaixo da “média da Diretoria”.

É igualmente preocupante essa tendência porque não considera as outras disciplinas como componentes do trabalho pedagógico das Diretorias e também porque, mais uma vez, estar na média é visto como meta já alcançada. Sabemos que a importância da aprendizagem em conteúdos específicos, aqui entendida como conhecimento, extrapola a média dos alunos naquela disciplina. Neste caso estar na média não pode significar o bastante; é necessário que ela seja a referência para apontar quais conhecimentos os alunos ainda não se apropriaram.

A constatação desta tendência nos remeteu à metáfora utilizada por Luckesi (1998) sobre a média:

“(...) poderíamos dizer que um aluno numa escola de pilotagem de Boeing pode ser aprovado com o seguinte processo: aprendeu excelentemente a decolar e, portanto, obteve nota 10; aprendeu muito mal a aterissar e obteve nota 2; somando-se os dois resultados, tem-se um total de doze pontos, com uma média aritmética no valor de 6. Essa nota é suficiente para ser aprovado, pois está acima dos 5 exigidos normalmente. É o mínimo de nota. Quem de nós viajaria com este piloto?” (p. 45)

⁸⁸ - Nossa referência é relativa à discussão que fizemos nas páginas 71 – 74 do Capítulo II desta tese.

⁸⁹ - Estamos nos remetendo ao texto da página 33 do Capítulo I desta tese.

É nesse sentido que entendemos a média não pode ser vista como meta a ser alcançada pelo ensino pois é necessário que saibamos onde os alunos têm dificuldades. Ao privilegiar as disciplinas abaixo da média está-se criando uma referência de aprendizagem que não condiz com a perspectiva de qualidade do ensino.

Outra tendência que observamos com a análise dos relatórios é a conformação do **currículo reduzido**. Como as provas do SARESP são baseadas nas propostas curriculares da CENP e nos PCN, as propostas de capacitação, formação e cursos das Diretorias têm sempre o objetivo de formar o professor para que ele possa trabalhar com esses conteúdos.

A fixação em torno do ‘ir bem no SARESP’, que podemos traduzir por ‘estar na média’, reduz o conhecimento de matemática, ciências, língua portuguesa, etc., às propostas curriculares desenvolvidas por estes órgãos como ‘versões oficiais’ do que deve ser aprendido pelos alunos.

Nossas preocupações em relação a esse movimento atingem duas dimensões.

A primeira é a consolidação de um currículo baseado somente nestas propostas curriculares, como se elas fossem a única forma de expressão do conhecimento nessas disciplinas.

Entendemos que o conhecimento possui várias fontes e versões que devem ser disponibilizadas para que os professores possam construir seu plano de trabalho sobre o que ele considera melhor para o contexto no qual está inserido.

É importante dizer que nos causou estranheza o fato de, em nenhum relatório, termos encontrado qualquer insatisfação quanto a essa conformação curricular; aliás não observamos nem questionamentos.

Nossa segunda preocupação, talvez a mais importante, é: e o resto? Resto que é tudo, como valores e ética; onde a escola vai trabalhar isso? Qual o referencial para esses valores? Qual conteúdo que vai possibilitar que as escolas reflitam sobre os valores que estão sendo ensinados?

Sabemos que não é a falta de explicitação das questões anteriores que nos possibilita dizer que nenhum valor ético está sendo ensinado nas escolas, ao contrário, temos certeza de que independente de currículo, e até de intenção, a convivência cotidiana nos faz aprender. Afinal essa também é a função da escola. Perguntamos: quais valores têm sido aprendidos nas escolas?

Essa preocupação que colocamos necessita de respostas, se a intenção for querer uma escola pública de qualidade que contribua para a construção de uma sociedade mais democrática, justa e solidária.

A última tendência que observamos nos relatórios, com uma recorrência bem menor que as anteriores, mas com igual teor de preocupação, é a **valorização dos testes de rendimento**.

Algumas análises que constam dos documentos das Diretorias expressam como justificativa para os resultados insatisfatórios das escolas o fato de os alunos não estarem familiarizados com testes e propõem capacitar os professores para avaliarem seus alunos dessa forma.

O que nos transparece é que, na visão das Diretorias, essa ação deve ser desencadeada não para solucionar as dificuldades apontadas nos resultados da avaliação mas para aumentar as possibilidades de os alunos ‘irem bem no SARESP’. Esse é um dos problemas dessa tendência; mais uma vez, propõem-se ações visando alcançar a média na avaliação e não ações que objetivem potencializar as falhas detectadas com SARESP. Parte-se do princípio, nesta proposta, de que a possibilidade de se alcançar bons resultados na avaliação está no treinamento com instrumentos avaliativos específicos e não no ensino – aprendizagem. Assim o trabalho pedagógico da escola pode estar sendo colocado em função de criar mecanismos para os alunos irem bem no SARESP e não para contribuir com a formação integral dos alunos.

O que essa proposta evidencia é um retrocesso na discussão teórica sobre a concepção da avaliação da aprendizagem, pois sabemos que o rendimento dos alunos é um dos elementos, mas não o único, do processo de avaliação que o professor deve fazer dos seus alunos quando se pretende contribuir com a superação das suas dificuldades.

Essa proposta, além das implicações negativas no trabalho pedagógico, revela uma incompreensão da função dos testes no SARESP. Como sistemática de avaliação, os testes só fazem sentido quando agregados a outros instrumentos avaliativos, que é o que acontece na realização dos sistemas de avaliação, e que especificamente no caso do SARESP esses outros instrumentos avaliativos são os questionários e os relatórios.

O sentido que possui um teste de rendimento para um sistema de avaliação não é, absolutamente, o mesmo para a avaliação da aprendizagem em sala de aula. Ao se propor treinar os alunos para testes de rendimento, que pode até resultar em alcançar a

média no SARESP, em hipótese alguma, se está buscando uma escola pública de qualidade.

Outra tendência que observamos é a **culpa dos outros** pelo desempenho insatisfatório alcançado pela Diretoria que aparecem como hipóteses explicativas destes resultados.

Citaremos os exemplos da análise que estamos fazendo mas optamos por não fazer referência numérica aos relatórios para não existir qualquer possibilidade de exposição das Diretorias responsáveis. Vejamos os relatos:

“Alunos com vocabulário restrito: Em decorrência, talvez, do mal uso dos meios de comunicação (televisão) e outros recursos tecnológicos, que favorecem a passividade em detrimento de uma participação interativa com o mundo, os alunos apresentam vocabulário restrito, o que dificulta a comunicação escrita, e a interpretação e utilização das informações disponibilizadas e conceitos elaborados.”

Nesta afirmação os alunos são os culpados pelos resultados no SARESP estarem aquém da expectativa, conforme expressa o texto, mais especificamente o fato de esses terem um vocabulário restrito que dificulta sua escrita, interpretação, etc., ou seja, dificulta sua aprendizagem. Escapa a esta Diretoria que os alunos vão à escola para aprenderem e, geralmente, chegam sem saber se comunicar com a escrita, interpretar e outras coisas; cabe à escola justamente ensinar estes alunos, pois os que já sabem fazer tudo isso provavelmente não estão mais na escola de ensino fundamental e médio.

“Alunos descompromissados e desinteressados com o objetivo diagnóstico da avaliação do SARESP – Apesar de toda a informação recebida por ocasião da preparação da escola para o dia da aplicação da prova, muitos alunos participaram da mesma sem estarem embuídos do verdadeiro significado dessa Avaliação que seria apenas diagnóstica, para tomada de decisões em busca da melhoria e da qualidade do ensino, e não, classificatória. Por conta disso, assinalaram as respostas aleatoriamente, despreocupados com um bom desempenho. Isso teria ocorrido com alunos de todas as séries, com destaque para os concluintes do Ensino Médio (3ª. série), os quais, por estarem deixando a escola, não se preocuparam em obter um bom resultado.”

Além de culpar os alunos, esta afirmação é totalmente descabida pela sua impossibilidade de ser uma hipótese explicativa para o desempenho da escola. Ficamos

imaginando como a equipe de elaborou o relatório pode ter tido evidências desta afirmação. Não encontramos resposta...

“(...) fatores sócio – econômico – culturais são limitadores para o sucesso do aluno.”

“(...) U.E. localizadas em bairros onde as famílias são estruturadas, educando seus filhos cultivando valores e acima de tudo impondo limites; apesar de nível sócio-econômico baixo, apresentam rendimento bom.”

Nessas duas afirmações as culpas atribuídas, primeiro aos alunos e posteriormente aos pais, partem de um mesmo princípio, que a pobreza dificulta a aprendizagem. Falamos um pouco sobre esta questão quando abordamos as dificuldades do trabalho pedagógico no segundo item deste capítulo e, naquela oportunidade, fizemos referência à produção de Collares e Moysés (1996) sobre o preconceito no contexto escolar. A culpabilização do nível sócio – econômico para a não aprendizagem não é recente na cultura escolar, como mostram as autoras, o que vemos aqui é que, ainda hoje, esta questão é assim tratada.

Numa outra linha de procurar culpados pelo desempenho, outro relatório, atribui, ao nosso ver, às escolas esta responsabilidade. Vejamos o que diz o texto:

“Observamos também que não há grandes diferenças das ações propostas após a realização do SARESP 98, com as acima elencadas referentes ao SARESP 2000. **Os caminhos foram apontados, por mais de uma vez.**” (R 69, grifos nossos)

O que nos transparece nesta análise é que a Diretoria está afirmando que as ações a serem desenvolvidas já foram propostas desde 1998, quando se encerrou o primeiro ciclo de aferição do SARESP (1996 – 1998), e que como os resultados ainda estavam insatisfatórios as mesmas ações continuavam sendo necessárias. Ao afirmar que ‘os caminhos foram apontados mais de uma vez’ observamos que a Diretoria parte do princípio de que seu papel é ‘dizer o que as escolas devem fazer’ e não ‘fazer junto com as escolas o que for preciso’ e que, se as escolas não fazem, a culpa pelo desempenho das escolas não é dela, ou seja, da Diretoria.

Entendemos que afirmações com estes conteúdos, além de não possuírem nenhuma referência nos dados obtidos com o SARESP, não se constituem como hipótese explicativa de qualquer desempenho, não contribuem nem com e nem para a

reflexão do trabalho pedagógico das escolas e muito menos com a construção de uma escola pública de qualidade para todos os alunos.

Essas tendências não podem ficar restritas aos relatórios elaborados e à análise desta tese. É necessário que elas sejam apropriadas, tanto pela Secretaria como pelas equipes pedagógicas, como objeto de reflexão sobre o que se quer de um sistema de avaliação e qual o seu potencial de contribuir para a melhoria da qualidade do ensino das escolas públicas estaduais. É preciso questionar que escola que queremos, que cidadãos e cidadãs queremos formar e para qual sociedade estamos preparando as novas gerações. Refletir sobre os sentidos da avaliação pode ser o início dessa longa discussão.

CAPÍTULO V

COMPETIÇÃO X REFLEXÃO – A QUE SERVE O SARESP?

Nesta tese tivemos o objetivo de investigar como as Diretorias de Ensino da Secretaria Estadual de Educação de São Paulo têm se apropriado dos resultados obtidos com o SARESP e qual o potencial das ações propostas, a partir dos resultados da avaliação, de produzir melhorias na qualidade da educação pública.

Para tanto, focalizamos nossa análise nos Relatórios de Avaliação do SARESP produzidos pelas Diretorias ao final da aferição da avaliação de 2000. Foram 88 documentos analisados de um total de 89 Diretorias existentes à época.

A maioria desses relatórios se mostrou com propostas de ação que, geralmente, já vinham sendo realizadas pelas Diretorias e sem evidências avaliativas que as justificassem, sinalizando que os resultados obtidos com o SARESP não estão sendo utilizados, pelas Diretorias, em todo potencial que eles possuem de apontar caminhos para ações que visem melhorar a qualidade do ensino.

O que estamos afirmando é que, embora o SARESP tenha, dentre outros, o potencial de trazer evidências sobre o trabalho pedagógico, a análise dos Relatórios nos permitiu observar que este potencial não é explorado quando as Diretorias indicam as ações que serão desenvolvidas, e que deveriam ser, a priori, resultantes de análises realizadas por elas.

A leitura e investigação desses documentos nos permitiram levantar outras importantes informações que subsidiaram diferentes dimensões de análises, que não faziam parte da nossa intenção inicial de pesquisa, mas que entendemos fundamentais para a reflexão sobre as ações da política educacional, seus efeitos e resultados. Foi o que fizemos nos tópicos *Avanços e dificuldades no trabalho pedagógico das Diretorias de Ensino* e *Avaliar para quê?*, abordados no capítulo anterior.

Na conclusão desta pesquisa, julgamos ser o momento para evidenciar também análises que, embora não estivessem formalizadas no início da nossa pesquisa, nos perseguiram na trajetória de investigação dos documentos e elaboração dos textos analíticos.

Durante a análise dos relatórios a sensação de desconexão entre os conteúdos que eram apresentados e as evidências avaliativas reveladas com o SARESP nos incomodava profundamente, embora não tivéssemos clareza dessa percepção. Mas a leitura de um relatório que, comentando os relatórios das escolas, afirmava “percebemos que as ações propostas são muito genéricas e nem sempre direcionadas aos problemas e

dificuldades identificados no SARESP”, nos possibilitou reconhecer nosso sentimento. A crítica que esta Diretoria fez aos relatórios das escolas sob sua responsabilidade é a mesma que temos dos documentos pesquisados, inclusive desse relatório.

A diferença de uma crítica para outra está na função de cada um neste processo. Como pesquisadora, não tinha o papel de propor ações tendo em vista os avanços e dificuldades evidenciados nos resultados do SARESP, já a Diretoria...

Outro incômodo que nos instigava era pensarmos: se uma pessoa que não sabe o que é SARESP e qual o papel das Diretorias de Ensino, embora tenha algum conhecimento da educação pública estadual, ao ler estes relatórios, compreenderá do que se trata? Com exceção do relatório 02, a resposta que me vinha à mente era *não!*, mas fazia que não percebia. Até que estava analisando um relatório e foi impossível continuar fazendo que não percebia.

Ao relatar as dificuldades da Diretoria no desenvolvimento do trabalho pedagógico, a equipe faz referência ao “grande número de propostas pedagógicas sem consistência e muito pouco acompanhadas e assessoradas em seu desenvolvimento”, continuando a exposição dessa dificuldade e, entre parênteses, a equipe conclui “parece que se produzem documentos para ‘arquivos mortos’”.

Mais uma vez nos reconhecemos naquela afirmação. Esta sensação de: estes documentos, como avaliações do SARESP, *para quê e a quem servem?* Fomos totalmente tomadas por essa idéia dos “arquivos mortos”.

Ao mesmo tempo estas sensações nos impulsionavam a buscar evidências que subsidiassem as questões que pretendemos responder nesta pesquisa. Desta forma, a partir da análise dos relatórios, algumas constatações foram se delineando e, confrontadas com a discussão teórica presente nessa tese, possibilitou-nos a conclusão da problemática que nos colocamos.

A afirmação de que o SARESP não tem sido apropriado pelas Diretorias, por meio da discussão que fizemos dos relatórios de avaliação, no seu potencial de possibilitar análises quanto ao rendimento e as condições nas quais ele foi produzido, nos remeteu ao referencial teórico sobre avaliação educacional.

Concordamos com Sousa (2000) quando afirma que a avaliação de sistema possui dois focos de análise, um refere-se aos resultados, caracterizando-se como *assessment*, e o outro trata das condições dadas para a obtenção desses resultados (p. 113). Definimos *assessment* como testes para verificar tornar público os rendimentos escolares por meio de um *ranking*.

Reconhecemos no SARESP seu potencial de possibilitar esses dois focos de análise; porém, a investigação dos relatórios permitiu-nos evidenciar que as Diretorias de Ensino utilizam o SARESP, pelas análises explicitadas nos documentos, como *assessment*, ou seja, um teste para verificar os rendimentos dos alunos. Neste sentido, sua possibilidade de referir-se ao processo mais geral de julgamento e *feedback*, que é seu potencial avaliativo, é desconsiderado, sendo utilizado somente como *ranking* dos desempenhos escolares, ou seja, *assessment*, referindo-se aos procedimentos de medição e uso da informação gerada com fins classificatórios (Broadfoot, 1996, p. 06).

Ao utilizar os dados do SARESP com esses objetivos, constatamos que a concepção dessa avaliação não está pautada no princípio de servir como um instrumento direcionador de uma reflexão coletiva que possibilite apontar caminhos para a construção de uma escola pública que se comprometa com a qualidade da aprendizagem de todos os seus alunos, mas sim na possibilidade de servir como mecanismo de classificação e comparação entre as escolas.

É importante ressaltar que também não pudemos evidenciar nos Relatórios a exploração do potencial da técnica “Teoria da Resposta do Item (TRI)”, que é empregada no SARESP. Conforme Espósito (2000), a TRI possibilita fazer um estudo longitudinal das aprendizagens dos alunos, estimando não só a habilidade adquirida, mas também a comparação dos resultados de cada uma das avaliações.

Retomamos a principal questão que tem nos norteado nessa tese, qual seja: se os dados do SARESP não estão sendo utilizados para subsidiar as ações das Diretorias a que tem servido essa avaliação? No nível das Diretorias, afirmamos, ao final do quarto capítulo, que a avaliação do SARESP possibilita a constituição de tendências que não contribuem com a perspectiva de construção de uma escola pública de qualidade, ao contrário, podem aprofundar ainda mais a desigualdade social existente em nossa sociedade. E para a Secretaria, a que tem servido o SARESP?

Nesta direção buscamos elementos para tecer análises sobre as intenções da Secretaria de Estado da Educação, na gestão da política educacional, com a implantação do SARESP. Acreditamos que a decisão política sobre o papel que deve ter a avaliação e a intenção ao avaliar um sistema de ensino é sempre do governante, ou seja, do gestor da política educacional.

Para compreendermos a intencionalidade da implantação dessa política, do ponto de vista da Secretaria, é fundamental retomarmos o contexto político no qual ela foi proposta.

A reforma educacional iniciada em 1995, com a gestão de Mário Covas, insere-se no movimento de reformas mais amplas e profundas, como a reforma do papel do Estado, conforme analisamos quando confrontamos as diretrizes expressas no Comunicado de 22.03.95 com a discussão de Abrucio (1999) sobre os princípios que nortearam as reformas gerenciais ocorridas no Brasil, principalmente nas décadas de 80 e 90. Esta política, portanto, está em consonância com o movimento mundial de transformações e mudanças estruturais, iniciadas nos anos 1970, principalmente, na Inglaterra e nos Estados Unidos.

Essas reformas estão pautadas na incorporação dos pressupostos do mundo empresarial capitalista na educação pública, com o objetivo de administrar os sistemas educacionais com a lógica do mundo empresarial.

Na área da educação, os países que fizeram as reformas gerenciais, assim como o Estado de São Paulo, adotaram medidas semelhantes, embora com a especificidade de cada política, principalmente em relação à avaliação dos sistemas educacionais. A avaliação foi o centro das reformas, instrumento fundamental e motor dessas propostas de mudanças estruturais.

A concepção de avaliação que fundamentou essas iniciativas foi a de criação de uma forma de controle social por meio da aferição e publicidade dos desempenhos escolares. Acredita-se, nessa concepção, que a exposição pública dos resultados dos desempenhos escolares, por meio da publicidade da classificação das ‘melhores’ e ‘piores’ escolas em um *ranking*, estimula a melhoria da qualidade do ensino, ao articular os princípios de ‘prestação de contas’ à sociedade com a ‘responsabilização’ das instituições (ou dos alunos) pelos resultados escolares.

O desenvolvimento de avaliações de sistemas com essas características de prestação de contas e responsabilização também faz parte do movimento mundial de reformas educativas. A partir da necessidade de mudar a estrutura Estatal, consolida-se uma nova lógica de avaliação. Se ela era utilizada para melhorar a eficácia dos programas sociais, quando o Estado do Bem Estar Social assumia o papel de provedor de benefícios para superar os problemas sociais, nessa nova configuração das funções do Estado, o uso da avaliação tem o objetivo de controlar e racionalizar os gastos com a educação (Dias Sobrinho, in: Freitas, 2000, p.28). Nesta área, esse novo Estado passa a ter o papel de criar mecanismos para verificar e controlar os desempenhos escolares. É o que Afonso (1998) chama de ‘Estado Avaliador’.

Nesse sentido, é importante retomarmos nossa análise sobre a apropriação do SARESP, pela Secretaria de Educação, ao nosso ver equivocada, e que teve repercussão na imprensa. No site da Secretaria, em 1999, encontrávamos o ícone “veja aqui as boas escolas” que relacionava as escolas melhor classificadas na primeira aferição do SARESP. Esse uso dos resultados do SARESP também foi feito quando Rose Neubauer, então Secretária da Educação, em coletiva, tornou públicos os dados do SARESP e as possíveis conclusões deles resultantes. No dia seguinte, o jornal Folha de São Paulo publicou a manchete “veja as escolas mais bem classificadas na avaliação”, com a relação das ‘melhores’ escolas e seus respectivos municípios.

Esta forma de apropriação dos dados obtidos nos permite concluir que a Secretaria também tem utilizado o SARESP como *assessment*, pois privilegia a publicidade em torno das informações obtidas com os rendimentos dos alunos, desvalorizando a análise das condições nas quais eles foram gerados. Essa constatação nos levou a pensar que talvez seja esta a razão para que as Diretorias se apropriem dos resultados do SARESP com este sentido.

A implantação de sistemas de avaliação como *assessment*, que enfatiza as notas e os resultados dos alunos e escolas, antes de ter a possibilidade de intervenção na qualidade do ensino, tem o objetivo de servir como *accountability*, ou seja, “responsabilização” e “prestação de contas” do serviço público educacional. Ao utilizar o SARESP como *assessment* a Secretaria atribui a este sistema de avaliação também o papel *accountability* que, ao mesmo tempo, permite a responsabilização das escolas e alunos pelos seus resultados e a prestação de contas sobre os investimentos na área da educação.

Talvez seja por este motivo que os relatórios de avaliação do SARESP se caracterizam mais como uma forma de prestação de contas, pelas Diretorias, dos desempenhos escolares à Secretaria do que como instrumento de avaliação do próprio sistema.

Retomamos a questão da qualidade nessa política.

Analisando a discussão elaborada nos documentos oficiais verificamos que, para a Secretaria, o significado de qualidade, nesta política, é a articulação dos princípios de redução dos gastos públicos com a implantação de medidas para acabar com a repetência e a evasão, chamadas de correção de fluxo e a criação de mecanismo de prestação de contas à sociedade – o SARESP. Nesse sentido, acreditamos que esta

gestão atingiu sua meta de qualidade na educação, pois os gastos foram reduzidos e os índices de repetência e evasão diminuídos consideravelmente.

Buscamos também, na análise que fizemos dos relatórios de avaliação das Diretorias de Ensino, apreender qual o significado da expressão “qualidade de ensino” tal como utilizada nos documentos. O que encontramos foi uma aproximação entre ‘estar na média do SARESP’ e escolas de qualidade. Esta apropriação dos resultados do SARESP, tendo na ‘média’ a meta a ser conquistada, permite-nos afirmar que o potencial que o SARESP possui de, ao detectar as dificuldades do trabalho pedagógico, possibilitar a intervenção na qualidade do ensino, visando sua melhoria para todos os alunos, não vem sendo utilizado.

Se as Diretorias de Ensino não estão utilizando os dados obtidos com o SARESP com o objetivo de melhorar a qualidade da educação visando um direcionamento das ações pedagógicas nesse sentido, a que qualidade tem servido o SARESP?

Defendemos a idéia de que esta iniciativa de reforma educacional em São Paulo está em consonância com a tendência mundial, ressaltada por Sousa (in: Oliveira, 1997), que objetiva controlar a qualidade da educação por meio da implementação de mecanismos de gestão, como os sistemas de avaliação do desempenho escolar. Desta forma, entendemos que o SARESP tem, muito mais, o papel de servir como um instrumento de aferição dos resultados escolares com o objetivo de controlar a qualidade na educação por tornar público um *ranking* que classifica e compara as escolas, do que possibilitar, para as instâncias da rede estadual, intervenções qualitativas no ensino - aprendizagem.

Acreditamos que, na formulação desta política de avaliação, a Secretaria optou pela concepção de que a criação de mecanismos de aferição e publicidade dos desempenhos escolares possibilita o controle, pela Secretaria e pela população, destes resultados; este controle impele as escolas a buscarem classificações mais altas no *ranking* escolar, possibilitando, com isso, a melhoria da qualidade do ensino.

Ao optar por esta concepção de avaliação de sistema, a Secretaria também está possibilitando, na corrida por melhores classificações no *ranking*, a competição entre as escolas. A crença subjacente a este princípio, ancorada nos princípios de administrar os sistemas educacionais com a lógica empresarial, reside na concepção de que a publicidade dos resultados escolares permite a comparação e a competição entre as escolas e que esta competição resulta na melhoria da qualidade da educação. É a

transposição do que acontece com as empresas no mundo capitalista, onde a competição fomenta a produção de mercadorias com mais qualidade, para os sistemas educacionais.

Com isso, podemos concluir que o SARESP foi criado com o principal objetivo de ser um instrumento para a gestão da educação, tendo seu papel de possibilitar o direcionamento ações pedagógicas relegado a segundo plano. Talvez isso explique o conteúdo que analisamos nos relatórios que evidencia desconexão entre os dados obtidos com o SARESP e as ações propostas, pois este não era o principal objetivo desta política de avaliação, embora os documentos oficiais expressassem isso.

Esta constatação pode nos ajudar a explicar um questionamento que nos perseguiu durante o processo de elaboração desta tese. Perguntávamo-nos: se a Secretaria afirma nos documentos oficiais que o SARESP deve servir como um instrumento para direcionar as ações das Diretorias e os seus Relatórios demonstram que esta análise não é contemplada, por que os órgãos centrais, responsáveis pelo SARESP não se manifestam? Principalmente, porque analisamos a quarta aferição do SARESP, ou seja, esta reflexão sobre como as Diretorias expressam o uso (ou o não – uso) dos resultados do SARESP deveria, se esta fosse a intenção da Secretaria, estar sendo proporcionada desde 1996, quando foi feito o primeiro processo de avaliação.

Nesta direção, podemos afirmar que a Secretaria, entre criar uma política de avaliação de sistema pautada no princípio de possibilitar uma reflexão sobre o processo ensino – aprendizagem ou classificar e comparar o desempenho das escolas, teve como intenção esta última, estimulando a competição entre elas.

Apesar disso, julgamos fundamental que a Secretaria se empenhe no estudo dos conteúdos dos Relatórios e que possibilite, a partir deles, um diálogo com as Diretorias e com as escolas, se não for com o objetivo de intervir na qualidade do ensino que, no mínimo, seja pela responsabilidade e coerência de responder, com ações efetivas, ao que foi solicitado. Nos permitiremos apontar o que consideramos ser o princípio deste caminho que é preciso trilhar.

A Secretaria de Educação precisa buscar construir, em alguns aspectos, outra organização pedagógica e administrativa para poder propor soluções às dificuldades encontradas no desenvolvimento do trabalho pedagógico que os documentos relatam.

A questão da progressão continuada, independente dos comportamentos agregados a ela, como a resistência, a incompreensão, etc., necessita ser avaliada, para ser discutida e trabalhada com as escolas e as Diretorias. Mesmo que isso já tenha sido feito, a recorrência dessa questão nos relatórios das Diretorias e também nos das

escolas, uma vez que são eles que subsidiam os primeiros, sinaliza para algo que não vai bem e que os órgãos gestores centrais precisam, urgentemente, dar uma resposta política.

Também a forma de atribuição de aulas, que acaba gerando uma grande rotatividade dos professores não efetivos, é outra questão que a Secretaria precisa se atentar e tomar providências rápidas para alterar este quadro. A rotatividade dos professores impede que a escola consolide seu projeto pedagógico, pois dentro do mesmo ano sempre é preciso começar de novo, o que não possibilita que o professor se aproprie da proposta pedagógica da escola. É fundamental que a Secretaria pense em formas de contornar esta situação, mesmo que para isso precise investir financeiramente.

Em relação ao SARESP, os relatórios sinalizam para a necessidade de as escolas e as Diretorias terem acesso aos dados obtidos com o questionário do aluno. Entendemos que os órgãos centrais que gerenciam o SARESP devem pensar seriamente nessa questão. Esta alternativa pode resultar na possibilidade de uma maior compreensão da relação entre os rendimentos dos alunos e o contexto escolar.

As diferentes dimensões das análises que elaboramos precisam ser apropriadas e discutidas pelos órgãos gestores da educação pública paulista, pelas instâncias executoras da política e pesquisadores da área da avaliação educacional, visando o aprimoramento da formulação, implementação e avaliação das políticas para a educação.

É necessário que a Secretaria dê importância para estas questões apontadas e que busque respondê-las. É fundamental que a Secretaria sinalize com ações. Tanto para possibilitar a reflexão sobre as análises que constam dos Relatórios com as escolas, Diretorias e comunidades escolar, como também para responder às demandas apontadas nos relatórios.

É fundamental ressaltarmos que consideramos extremamente importante os sistemas de avaliação para a busca da melhoria da qualidade da educação pública para todos os alunos e que, para realizar este objetivo, sua implantação deve estar pautada na construção de instrumentos avaliativos que permitam analisar as características e os valores culturais da comunidade escolar, a organização do trabalho pedagógico nas escolas e os investimentos financeiros destinados à educação.

Para que uma avaliação de sistema, assim como o SARESP, possa contribuir com a perspectiva de um ensino público de qualidade, ela não deve ser vista somente

como resultado, mas sim como processo. Neste sentido, entendemos, assim como Guimarães Rosa, que *o real não está na saída nem na chegada, ele se dispõe para a gente é no meio da travessia*.

Esperamos, com esta pesquisa, ter contribuído para uma reflexão sobre o SARESP e seu potencial de ser utilizado como instrumento de melhoria da qualidade de ensino, tanto para a área da avaliação educacional como para os profissionais, de todos os níveis, da rede estadual de educação e, principalmente, na produção de conhecimentos na área da educação que é marcada pela política e por projetos de sociedade. Acreditamos, com esta pesquisa, ter fortalecido o projeto de uma sociedade pautada na constante busca dos valores democráticos.

BIBLIOGRAFIA

- ABRAMOWICZ, A. e MOLL, J., *Para além do fracasso escolar*. Campinas: Papirus, 1997.
- ABRAMOWICZ, Mere, *Avaliação e progressão continuada: subsídios para uma reflexão*, in: : BICUDO, Maria A.V. e SILVA JUNIOR, Celestino A., *Formação do educador e avaliação educacional*. vol 04, S.P.:Unesp, 1999.
- ABRUCIO, Fernando Luiz, *"Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente"*, in: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter (orgs.) *Reforma do estado de administração pública gerencial*. S.P.:Fundação Getúlio Vargas, 3ª edição, 1999.
- _____, *Reforma do Estado e o contexto federativos brasileiro*. S.P.:Fundação Konrad Adenauer-Srtifung, 1998, Pesquisas, n. 12.
- ADRIÃO, Thereza, *Autonomia monitorada como eixo de mudança: padrões de gestão do ensino público (1995 – 1998)*.Tese de Doutorado Faculdade de Educação da USP, 2001.
- AFONSO, Almerindo J., *Políticas educativas e avaliação educacional*. Universidade do Minho, 1998.
- ALAVARSE, Ocimar Munhoz, *Ciclos: a escola em (como) questão*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Educação da USP. São Paulo, 2002.
- AMARAL, Alberto, *Sistema de avaliação*. in: Educação Brasileira, vol. 16 n. 32, Brasília, 1994.
- ANDRÉ, Marli E. D. A, *A avaliação da escola e a avaliação na escola*. in: Cadernos de Pesquisa, Fundação Carlos Chagas, nº 74, Cortez, 1990.
- _____, *A pesquisa no cotidiano escolar*. in: FAZENDA, Ivani (org.). *Metodologia da pesquisa educacional*, S.P.: Cortez, 1989.
- _____, *Avaliação escolar: além da meritocracia e do fracasso*. in: Cadernos de Pesquisa, Fundação Carlos Chagas, nº 99, Cortez, 1996.
- _____, *Etnografia da prática escolar*. Campinas, S.P.: Papirus, 1995.
- ANDERSON, Perry, *Balanço do neoliberalismo*. in: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (orgs.), *Pós-neoliberalismo – as políticas sociais e o estado democrático*. R.J.: Paz e Terra, 1996.
- APPLE, Michael W, *Conhecimento oficial – a educação democrática numa era conservadora*. R.J.:Vozes, 1997

- AQUINO, Julio Groppa (org.), *Erro e fracasso na escola - alternativas teóricas e práticas*, S.P.: Summus, 1997.
- ARCAS, Paulo Henrique, *Avaliação da aprendizagem no regime de progressão continuada: o que dizem os alunos*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Educação da USP. São Paulo, 2003.
- ARELARO, Lisete, *(Ex)tensão do ensino básico no brasil: o avesso de um direito democrático: uma análise da ação governamental nos últimos 25 anos (1.962 – 1.987)*. Tese de Doutorado - FEUSP, 1988.
- AZEVEDO, Fernando, *A cultura brasileira*, S.P., Melhoramentos, 1971.
- AZEVEDO, Janete, *A educação como política pública*. Coleção Polêmicas do nosso tempo, S.P.:Cortez Autores Associados, 1997.
- _____, *A temática da qualidade e a política educacional no Brasil*. Educação & Sociedade, nº 49, dezembro 1994, pp. 449 – 467.
- BEISIEGEL, Celso, *A cultura do povo*, S.P.: Cortez, 1988.
- BENEVIDES, Maria Victoria Mesquita, *O desafio da educação para a cidadania*. in: AQUINO, Julio Groppa, *Diferenças e preconceito na escola – alternativas teóricas e práticas*. S.P.: Summus, 1998.
- BESSON, Jean-Louis, *A ilusão das estatísticas*. S.P.:Editora da UNESP, 1995.
- BICUDO, Maria Aparecida V. e SILVA JR., Celestino Alves, *Formação do educador e avaliação educacional*. S.P.:Editora Unesp, 1999.
- BRANDÃO, Zaia, BAETA, Anna Maria B., ROCHA, Any D. C., *Evasão e repetência no Brasil: a escola em questão*. R.J.:Achiame, 1983.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil*. S.P.:Ed.34, 1996.
- _____, *Reforma do estado para a cidadania*. S.P.:Enap, 1998.
- BROADFOOT, Patricia, *Education, assessment and society – a sociological analysis*. Buckingham: Open University Press, 1996.
- BOGDAN, Robert e BIKLEN, Sari, *Investigação qualitativa em educação – uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto Editora: Portugal, 1994.
- BOMENY, Helena, (org.), *Avaliação e determinação de padrões na educação latino-americana: realidade & desafios*. R.J.:FGV, 1997.
- BONAMINO, Alicia C., *Tempos de avaliação educacional: o SAEB, seus agentes, referências e tendências*. R.J.:Quartet, 2002.

- CAMPOS, Maria Malta, *Consulta sobre qualidade da educação na escola – Relatório técnico final*. Fundação Carlos Chagas, 2002.
- _____, *A qualidade da educação em debate*. In: Estudos em Avaliação Educacional, S.P.: Fundação Carlos Chagas, n. 22, jul./dez. 2000.
- CARNOY, Martin, *Estado e teoria política*. S.P.:Papirus, 1986.
- CASSASSUS, Juan, *Modernidade educativa e modernização educacional*. in: Cadernos de Pesquisa, Fundação Carlos Chagas, S.P.:Cortez, n. 87, nov. 1993.
- _____, *Distinciones conceptuales relativas a estándares en educación*. in: BOMENY, Helena, (org.). *Avaliação e determinação de padrões na educação latino-americana: realidade & desafios*. R.J.:FGV, 1997.
- CASTRO, Claudio de Moura e CARNOY, Martin, *Como anda a reforma da educação da América Latina?* R.J:FGV, 1997.
- CASTRO, Maria Helena Guimarães, *Educação para o século XXI – o desafio da qualidade e da equidade*. Brasília: INEP, 1999.
- _____, et al, *O laboratório latino-americano de avaliação da qualidade da educação: um mecanismo de integração político-social*. in: Em Aberto, Brasília, ano 15, n. 68, out./dez. 1995.
- CATANI, Afrânio M. e OLIVEIRA, Romualdo P., *Reformas educacionais em Portugal e no Brasil*. B.H.:Autêntica, 2000.
- COCCO, Giuseppe, *Neoliberalismo, sociedade civil e nova centralidade do trabalho*. In: Revista Praia Vermelha, R.J.:UFRJ – Escola de Serviço Social, vol. n. 02, 1997.
- COLLARES, Cecília e MOYSÉS, M. Aparecida, *Preconceitos no cotidiano escolar – ensino e medicalização*. S.P.:Cortez, 1996.
- CONHOLATO, Maria Conceição (et. al.), *Sistemas de avaliação educacional*. in: Idéias 30, S.P.:FDE, 1998.
- CORTINA, Roseana Leite, *Política educacional paulista no Governo Covas (1.995 – 1.998): uma avaliação política sob a perspectiva da modernização*. Tese de Doutorado. Faculdade de Educação – USP, 2000.
- COSTA, Antonio Carlos Gomes da, *Infância, juventude e política social no Brasil*. In: Brasil Criança Urgente, Coleção Pedagogia Social, S.P.:Columbus Cultural, 1989
- COSTA, Vera L. C., *Descentralização da educação – novas formas de coordenação e financiamento*. S.P.:Cortez/Fundap, 2ª edição, 2001.
- CUNHA, Luis Antonio, *Educação e desenvolvimento social no Brasil*. R.J.: Francisco Alves, 1989, 11ª edição.

- _____, *Educação, estado e democracia no Brasil*. S.P.:Cortez, 1991.
- _____, *Ensino médio e ensino profissional: da fusão à exclusão*. Texto apresentado na 20ª Reunião Anual da Anped, Caxambú, 1997.
- CURY, Carlos Roberto Jamil, *Lei de diretrizes e bases da educação – lei 9394/96*. R.J.: DP&A, 2001.
- DALLARI, Dalmo de Abreu, *Elementos de teoria geral do estado*. S.P.:Saraiva, 1995.
- DEMO, Pedro, *Política social, educação e cidadania*. S.P.: Papirus, 1994.
- _____, *Promoção automática e capitulação da escola*. in: Revista Ensaio, Fundação Cesgranrio, vol. 6, n. 19, abr./jun. 1998.
- DIAS SOBRINHO, José, *Avaliação da educação superior*. R.J.: Vozes, 2000.
- DIKER, Gabriela, *A avaliação da qualidade como dispositivo de regulação social*, Trabalho apresentado na Anped, 1998, mimeo.
- DRAIBE, Sonia, *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do estado e as alternativas de industrialização (1.930 - 1.960)*. R.J.: Paz e Terra, 1985.
- _____, *O Welfare State no Brasil: características e perspectivas*. In: Caderno de Pesquisa, n. 08, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, UNICAMP, Campinas, s/d.
- ENGUITA, Mariano F., *A face aculta da escola*. Porto Alegre:Artmed, 1989.
- ESPOSITO, Yara L. e DAVIS, Claudia, *"Avaliação do rendimento escolar: o modelo adotado pelo Estado de São Paulo"*. in: BICUDO, Maria A.V. e SILVA JUNIOR, Celestino A., *Formação do educador e avaliação educacional*. vol 01, S.P.:Unesp, 1999.
- _____, DAVIS, Claudia e NUNES, Marina M. R., *Sistema de avaliação do rendimento escolar – o modelo adotado pelo estado de São Paulo*. in: Revista Brasileira de Educação – Anped, n. 13, jan/fev/mar/abr 2000.
- ESTRELA, A, e NÓVOA, A. (orgs.), *Avaliações em educação: novas perspectivas*. Lisboa, Portugal: Porto editora, 1993.
- EZPELETA, Justa e ROCKWELL, Elsie, *Pesquisa participante*. S.P.:Cortez, 1986.
- FERREIRA, Naura S. C. e AGUIAR, Márcia A. (orgs.), *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. S.P.:Cortez, 2000.
- FIGUEIREDO, M. F. e FIGUEIREDO, Argelina M., *Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica*. in: ANÁLISE E CONJUNTURA, V. 01, nº 3, B.H., Fundação João Pinheiro, 1986.

- FIGUEIREDO, Wilma (coord.), *Cidadão, estado e políticas no Brasil contemporâneo*. Brasília: Ed. UnB, 1986.
- FILP, Johanna et al, *Sistemas de medición de la calidad de la educación básica: una propuesta*. In: Estudos em Avaliação Educacional, S.P.: Fundação Carlos Chagas, n. 2, jul./dez. 1992.
- FLETCHER, Philip, *Propósitos da avaliação educacional: uma análise das alternativas*. In: Estudos em Avaliação Educacional, S.P.: Fundação Carlos Chagas, n. 11, jan./jun. 1995.
- FONSECA, Marília, *O banco mundial e a gestão da educação brasileira*. in: OLIVEIRA, Dalila, *Gestão democrática da educação*. R.J.: Vozes, 1997.
- FRANCO, Creso (org.), *Avaliação, ciclos e promoção da educação*. Porto Alegre: Artmed, 2001.
- FRANCO, Maria Laura (et al), *Pesquisa educacional e políticas governamentais em educação*. in: Cadernos de Pesquisa, n. 55, Fundação Carlos Chagas, 1985.
- _____, *Pressupostos epistemológicos da avaliação educacional*. In: Cadernos e Pesquisa, n. 74, ago. 1990.
- _____, *Qualidade de ensino: velho tema, novo enfoque*. INEP/MEC, Série Documental: Relatos de Pesquisa, Brasília, nro. 17, maio de 1994.
- FREITAG, Bárbara, *Escola, estado & sociedade*. S.P.: Moraes, 1986.
- FREITAS, Luiz Carlos, *Crítica da organização do trabalho pedagógico e da didática*. S.P.: Papirus, 1995.
- _____, (org.), *Avaliação: construindo o campo e a crítica*. Florianópolis: Insular, 2002.
- FRIGOTTO, Gaudêncio, *A produtividade da escola improdutiva*. 4º edição, S.P.: Cortez, 1993.
- _____, (org.), *Educação e crise do trabalho – Perspectivas de final de século*. 4ª edição. R.J.: Vozes, 2000.
- _____, *Educação e a crise do capitalismo real*. 3º edição, S.P.: Cortez, 1999.
- GATTI, Bernardete A., *Avaliação educacional no Brasil: experiências, problemas, recomendações*. In: Estudos em Avaliação Educacional, S.P.: Fundação Carlos Chagas, n. 10, jul./dez. 1994.
- _____, *Testes e avaliações do ensino no Brasil*. In: Educação e Seleção, S.P., n. 16, jul./dez., 1987.

- GENTILI, Pablo e SILVA, Tomaz Tadeu da (orgs.), *Neoliberalismo, qualidade total e educação*. Petrópolis, R.J.: Vozes, 1994.
- _____ (org.), *Pedagogia da exclusão*. 2ª edição. R.J.: Vozes, 1995.
- GERMANO, José Willington, *Estado militar e educação no Brasil*. S.P.: Cortez, 1993.
- GOLDBERG, M.A.A. e FRANCO, M.L., *Inovação educacional: um projeto controlado por avaliação e pesquisa*. S.P.: Cortez e Moraes: Fundação Carlos Chagas, 1980.
- GOLDBERG, M.A.A. e SOUZA, Clarilza P. (orgs.), *Avaliação de programas educacionais: vicissitudes, controvérsias, desafios*. S.P.: EPU, 1982.
- GOMES NETO, J. B. e ROSENBERG, L., *Indicadores de qualidade do ensino e seu papel no sistema nacional de avaliação*. in: Em Aberto, Brasília, ano 15, n. 66, abr./jun. 1995.
- GUDIÑO, Patricia, *O ENEM como retórica de persuasão*. mimeo, 1999.
- GUSSO, Divonzir, A. *Medidas e avaliação educacional: problemas e tendências*. In: Estudos em Avaliação Educacional, S.P.: Fundação Carlos Chagas, n. 5, jan./jun. 1992.
- HAMMERSLEY, Martin e ATKINSON, Paul, "*Qué es la etnografía?* " en: *Etnography. principles in practice*. Tavistock: New York, 1983. (tradução de Bertha Ruiz)
- HOBBSBAWM, Eric, *Era dos extremos: o breve século XX (1.914 - 1.991)*. S.P.: Companhia das letras, 1995.
- HOFFMAN, Jussara, *A avaliação: Mito e desafio. uma perspectiva construtivista*. Porto Alegre: Mediação, 1991.
- HOFLING, Eloísa de Mattos, *A fae e a execução da política educacional 1.983 – 1.988*. Tese de Doutorado, FE/UNICAMP, 1993.
- HOUSE, Ernest, *Tendencias en evaluación*. In Revista de Educación, 299, 1992.
- KAWAUCHI, Mary, *Saresp e ensino de história: algumas questões*. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Educação - USP, 2001.
- KLEIN, Ruben e FONTANIVE, Nilma Santos, *Avaliação em larga escala: uma proposta inovadora*. in: Em Aberto, Brasília, ano 15, n. 66, abr./jun. 1995.
- KRAWCZYK, Nora, CAMPOS, Maria Malta e HADDAD, Sérgio (orgs.), *O cenário educacional Latino-americano no limiar do século XXI*. Campinas, S.P.: Autores Associados, 2000.

- LUCKESI, Cipriano C., *Avaliação da aprendizagem escolar*. 7º edição, S.P.: Cortez, 1998.
- LÜDKE, Menga e MEDIANO, Z., *Avaliação na escola de 1º grau: uma análise sociológica*. Campinas, S.P., Papirus, 1994.
- MACHADO, Ana Luiza, *Referências básicas para a formação dos gestores educacionais*. in: CONSED – Série seminários. *Gestão educacional – tendências e perspectivas*. 1998.
- MARTINS, Angela Maria, *Autonomia e gestão da escola pública: entre a teoria e a prática*. Tese de Doutorado, FE – UNICAMP, 2001.
- MALUF, Mônica Maia Bonel, *Sistema Nacional de avaliação da educação básica no Brasil: análise e proposições*. Revista Estudos em Avaliação Educacional, S.P.: Fundação Carlos Chagas, nro. 04, jul./dez. 1996.
- MELLO, Guiomar N. e SILVA, Rose Neubauer da., *O que pensar da atual política educacional ?*, Em Aberto, Brasília, ano 10, n. 50/51, abril/set. 1992.
- MENGA, Lüdke e ANDRÉ, Marli E.D.A., *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*, S.P.: EPU, 1986.
- MERCADO, Ruth, *"La construccion de la documentacion etnografica"* , in: ROCKWELL, Elsie e EZPELETA, Justa (coord.), *La práctica docente y su contexto institucional y social*, Informe Final, vol. 03, México, 1987.
- NAGLE, Jorge, *Educação e sociedade na primeira república*, S.P., E.P.U., 1974.
- NEUBAUER, Rose, *Política educacional: redefinição de competências e novos modelos de gestão*. in: AFFONSO, Rui e SILVA, Pedro, *Descentralização e políticas sociais*, FUNDAP, 1996.
- _____, *Descentralização da educação no Estado de São Paulo*. in: COSTA, Vera L. C. *Descentralização da educação – novas formas de coordenação e financiamento*. 2ª edição, S.P.: Cortez/Fundap, 2001.
- NEVES, Lúcia Maria W. *Educação e política no Brasil hoje*. S.P.: Cortez, 1994. (Coleção Questões na nossa época, n. 36).
- OFFE, Claus, *Problemas estruturais do estado capitalista*, R.J.: Tempo Brasileiro, 1984.
- OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.), *Gestão democrática da educação*. R.J.: Vozes, 1997.
- _____. e DUARTE, Marisa R.T. (orgs.), *Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica*. B.H.: Autêntica, 1999.

- OLIVEIRA, João Batista e CASTRO, Cláudio de Moura (orgs.), *Ensino fundamental & competitividade empresarial uma proposta para ação de governo*. S.P.:Instituto Herbert Levy, 1993.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela, *Política educacional: impasses e alternativas*, S.P.: Cortez, 1995.
- _____ e CATANI, Afrânio M.(orgs.), *Reforma educacionais em Portugal e no Brasil*. B.H.:Autêntica, 2000.
- OLIVEIRA, Sônia R. F. de, *Formulação de políticas educacionais: um estudo sobre a secretaria de educação do Estado de São Paulo (1995-1998)*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Educação Unicamp, 1999.
- PAIVA, Vanilda, *Educação permanente e capitalismo tardio*. S.P.:Cortez, 1985.
- PAIVA, Vanilda, *Transformação produtiva e equidade: a questão do ensino básico*. Campinas: Papirus, 1994.
- PARO, Vitor H., *Parem de preparar para o trabalho!!! Reflexões acerca dos efeitos do neoliberalismo sobre a gestão e o papel da escola básica*. In: FERRETTI, Celso, et. al. *Trabalho, formação e currículo – para onde vai a escola?*. S.P.:Xamã, 1999.
- PERONI, Vera, *A redefinição do papel do estado e a política educacional no Brasil dos anos 90*, Tese de Doutorado, PUC S.P., 1999.
- PERRENOUD, Philippe, *Avaliação - da excelência à regulação das aprendizagens entre duas lógicas*. Porto Alegre: Artmed, 1999.
- PESTANA, Maria Inês Gomes de Sá, *"Avaliação educacional - o sistema nacional de avaliação de educação básica. in: RICO, Elizabeth M. (org.), Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. S.P.: Cortez/Instituto de Estudos Especiais, 1998.
- PILATI, Orlando, *"Sistema Nacional de avaliação da Educação Básica - SAEB"*, in: Revista Ensaio, R.J.: Fundação Cesgranrio, vol. 2, out./dez., 1994.
- POPKEWITZ, Thomas, *Reforma educacional – uma política sociológica. Poder e conhecimento em educação*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.
- _____ (org.), *Modelos de poder y regulación en pedagogia*. Barcelona:Ediciones Pomares-Corredor, 1994.
- _____, *Algunos problemas y problemáticas en la producción de la evaluación*. In Revista de Educación, 299, 1992.
- RIBEIRO, Maria Luisa Santos, *História da educação brasileira*. S.P.:Cortez, 1989.

- RICO, Elizabeth M. (org.), *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. S.P.: Cortez/Instituto de Estudos Especiais, 1998.
- ROCKWELL, Elsie, *"Reflexiones sobre el processo etnográfico (1.982 - 85)*. Centro de Investigacion y de estudios avanzados del instituto politecnico nacional, mimeo.
- ROMANELLI, Otaíza, *História da educação no Brasil*. R.J.: Vozes, 1985.
- RUS PEREZ, José R., *A política educacional do Estado de São Paulo (1.967–1.990)*, Tese de doutorado, FE/UNICAMP, 1994.
- _____, *Reflexões sobre a avaliação do processo de implementação de políticas e programas educacionais*. in: WARDE, Mirian (org.). II Seminário Internacional – *Novas Políticas Educacionais: críticas e perspectivas*. Programa de Pós Graduação em Educação, PUC – SP, 1998.
- _____, *Avaliação, impasses e desafios da educação básica*. Campinas, S.P.: Editora da Unicamp, 2000.
- SACRISTÁN, J. Gimeno., *Reformas educativas y reforma del currículo: anotaciones a partir de la experiencia española*. in: WARDE, Mirian (org.). II Seminário Internacional – *Novas Políticas Educacionais: críticas e perspectivas*. Programa de Pós Graduação em Educação, PUC – SP, 1998.
- SADER, Emir e GENTILI, Pablo (orgs.), *Pós-neoliberalismo – as políticas sociais e o estado democrático*. R.J.: Paz e Terra, 1996.
- SANTOMÉ, Jurjo Torres, *Globalização e interdisciplinaridade – o currículo integrado*. Porto Alegre:Artes Médicas, 1998.
- SANTOS, Wladimir, *O Provão: para além do discurso oficial. Representação do professor e anatomia do modelo*. Tese de Doutorado. PUC – SP, 2001.
- SAUL, Ana Maria, *Avaliação emancipatória – desafio à teoria e à prática de avaliação e reformulação de currículo*. S.P.: Cortez Autores Associados, 5º edição, 2000.
- SAVIANI, Demerval, *Do senso comum à consciência filosófica*. S.P.:Cortez, 1998.
- _____, *Escola e democracia*. Coleção polêmicas do nosso tempo, S.P.: Cortez, 1991.
- SAVIANI, Nereide, *Educação escolar brasileira em tempos neoliberais: discurso da qualidade = destruição da escola pública*. Trabalho apresentado no Congresso Pedagogia 97, Havana, Cuba, em 07.02.1997, mimeo.
- _____, *Governo FHC, neoliberalismo e educação*. Palestra proferida no II Encontro de Professores do 3º grau da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino, em 03.06.1995, mimeo.

- SEVERINO, PINO e SLHESSARENKO, *Escola e construção da cidadania*. in: Sociedade Civil e Educação, coletânea CBE, S.P., Papirus, 1992.
- SILVA, Rose Neubauer e CRUZ, Neide, *Política educacional: redefinição de competências e novos modelos de gestão*. In: AFFONSO, Rui de B. A. e SILVA, Pedro L. B.. Descentralização e políticas sociais. S.P.:FUNDAP, 1996.
- SGUISSARDI, Valdemar (org.), *Avaliação universitária em questão*. Campinas,S.P.:Editora Autores Associados, 1997.
- SOLA, Lourdes e PAULANI, Leda, *Lições da década de 80*. S.P.:Edusp, 1995.
- SOUSA, Clariza P. (org.), *Avaliação do rendimento escolar*. 6^a edição. Campinas, S.P.: Papirus, 1997.
- _____, *Dimensões da avaliação educacional*. In: Estudos em Avaliação Educacional, S.P.: Fundação Carlos Chagas, n. 22, jul./dez. 2000.
- SOUSA, Sandra Z.L., *Avaliação da aprendizagem: natureza e contribuições da pesquisa no Brasil, no período de 1.980 a 1.990*. Tese de Doutorado. S.P., FEUSP, 1994.
- _____, *Avaliação do rendimento escolar como instrumento de gestão educacional*. in: OLIVEIRA, Dalila, *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis, R.J.: Vozes, 1997.
- _____, *Avaliação e políticas educacionais: iniciativas em curso no Brasil*. Texto elaborado para apresentação da mesa-redonda “Avaliação escolar: ações sobre o sistema” na Unicamp em novembro de 1998. mimeo.
- _____, *O significado da avaliação da aprendizagem na organização do ensino em ciclos*, S.P., junho/1998b, mimeo.
- _____, *Avaliação Institucional: elementos para discussão*. Palestra proferida no Seminário “O ensino municipal e a educação brasileira”, promovido pela Secretaria Municipal de Educação de São Paulo em agosto de 1999.
- SOUZA, Aparecida Neri, *As políticas educacionais para o desenvolvimento e o trabalho docente*. Tese de Doutorado, FE – Unicamp, 1999.
- SOUZA, Maria Alba, *A avaliação da escola pública de Minas Gerais*. In: Estudos em Avaliação Educacional, S.P.: Fundação Carlos Chagas, n. 12, jul./dez. 1995.
- SOUZA, Paulo Renato, *Formação do educador e avaliação educacional: avaliando a política educacional implementada*, in: BICUDO, Maria Ap. e SILVA JÚNIOR, Celestino, *Formação do educador e avaliação educacional*. S.P.:Unesp, 1999.
- STEINVASCHER, Andrea, *A implantação da progressão continuada no Estado de São Paulo: um caminho para a democratização do ensino?* Dissertação de Mestrado. Faculdade de Educação da USP. São Paulo, 2003.

- TEIXEIRA, Anísio, *Educação no Brasil*, S.P., Cia. Ed. Nacional, 1976.
- THIOLLENT, Michel, *Crítica metodológica, investigação social e enquete operária*. S.P.:Pólis, 1980.
- THURLER, Monica Gather, *A eficácia das escolas não se mede: ela se constrói, negocia-se, pratica-se e se vive*. in: CONHOLATO, Maria Conceição (et. al.), *Sistemas de avaliação educacional*. in: Idéias 30, S.P.:FDE, 1998.
- TIRAMONTI, Guillermina, *O cenário político e educacional dos anos 90: a nova fragmentação*. Cadernos de Pesquisa, S.P.:Fundação Carlos Chagas, março de 1997.
- TRIVIÑOS, Augusto, *Introdução à pesquisa em ciências sociais*. S.P.:Atlas, 1987.
- TOMMASI, Livia, WARDE, Mirian e HADDAD, Sérgio (orgs.), *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. S.P.: Cortez, 1998.
- VASCONCELLOS, Celso, *Avaliação da aprendizagem: práticas de mudança*.S.P.:Libertad, 1998.
- _____, *Avaliação da aprendizagem: práticas de mudança*. S.P.:Libertad, 1998.
- _____, *Superação da lógica classificatória e excludente da avaliação*.S.P.:Libertad, 1998.
- VIANNA, Heraldo Marelim, *Avaliação: considerações teóricas e posicionamentos*. in: Estudos em Avaliação Educacional, S.P.: Fundação Carlos Chagas, n. 16, jul./dez. 1997.
- _____, *Avaliação educacional: uma perspectiva histórica*. In: Estudos em Avaliação Educacional, S.P.: Fundação Carlos Chagas, n. 12, jul./dez. 1995.
- _____, *Avaliando a avaliação: da prática à pesquisa*. in: Estudos em Avaliação Educacional, S.P.: Fundação Carlos Chagas, n. 5, jan./jun. 1992a.
- _____, *Avaliação educacional nos Cadernos de Pesquisa*. in: Cadernos de Pesquisa, S.P., n. 80, fev.1992b.
- _____, *Medida da Qualidade em educação – apresentação de um modelo*. in: Estudos em Avaliação Educacional, S.P.: Fundação Carlos Chagas, n. 2, jul./dez. 1992c.
- _____, *Implantação de avaliação de sistema educacionais: questões metodológicas*. in: CONHOLATO, Maria Conceição (et. al.), *Sistemas de avaliação educacional*. in: Idéias 30, S.P.:FDE, 1998.
- VIEIRA, Evaldo, *Democracia e política social*. S.P., Cortez, 1981.

- _____, *Estado e miséria social no Brasil de Getúlio e Geisel 1.951 - 1.978*, S.P., Cortez, 1983.
- VIEIRA, Sofia Lerche, *Política educacional em tempos de transição (1985/ 1995)*. Brasília:Plano, 2000.
- WASELFISZ, Jacobo, *Sistemas de avaliação do desempenho escolar e políticas públicas*, in: Revista Ensaio, R.J.: Fundação Cesgranrio, vol. 01, nro.01, out. dez., 1993.
- WARDE, Miriam (et al), *O banco mundial e as políticas educacionais*. S.P.: Cortez, 1996.
- WEREBE, Maria José, *Grandezas e misérias do ensino no Brasil*. S.P.: Ática, 1994.
- WHITTY, Geoff, *Controle do currículo e quase-mercados: a recente reforma educacional na Inglaterra e no País de Gales*. in: WARDE, Mirian (org.). II Seminário Internacional – *Novas Políticas Educacionais: críticas e perspectivas*. Programa de Pós Graduação em Educação, PUC – SP, 1998.
- XAVIER, Maria Elizabete, *Capitalismo e escola no Brasil*. S.P.: Papirus, 1990.

DOCUMENTOS

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL - 1997

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL - lei federal 9.394/96

GABINETE DO GOVERNADOR – Documento Você Sabia? – publicado no final do primeiro mandato de Mário Covas, maio de 1999.

MARE - Ministério da Administração e Reforma do Estado. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília, 1997.

MEC - Ministério da Educação e do Desporto – *Relatório do 1º Ciclo do Sistema de Avaliação da Educação Básica 1991*, SAEB. D.F., 1993

MEC - Ministério da Educação e do Desporto – *Relatório do 2º Ciclo do Sistema de Avaliação da Educação Básica 1993*, SAEB. D.F., 1995

PROGRAMA DE EDUCAÇÃO PARA O ESTADO DE SÃO PAULO - PSDB - Autores: Rose Neubauer da Silva, Gilda Portugal Gouvêa e Hubert Alquéres. setembro de 1994.

- SEE – Secretaria de Estado da Educação de São Paulo - Comunicado de 22.03.95
“Diretrizes educacionais para o Estado de São Paulo, no período de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 1998”, DOE de 23.03.95.
- SEE – Secretaria de Estado da Educação de São Paulo – Documento de implantação do SARESP – s/d.
- SEE – Secretaria de Estado da Educação de São Paulo – Escola Agora – abril / 1996.
- SEE – Secretaria de Estado da Educação de São Paulo – SARESP – *O efeito transformador da avaliação paulista*. S.P.:FDE, nº 1, abril 1997.
- SEE – Secretaria de Estado da Educação de São Paulo – SARESP 97 – *Relatório final de avaliação*. volumes I,II,III,IV,V - S.P.:FDE, 1998.
- SEE – Secretaria de Estado da Educação de São Paulo –A escola de cara nova - jan./1998.
- SEE – Secretaria de Estado da Educação de São Paulo – SARESP – *Os avanços na construção de uma cultura avaliativa na Rede de ensino Paulista*. S.P.:FDE, nº 2, agosto 1999.
- SEE – Secretaria de Estado da Educação de São Paulo – RELATÓRIO SARESP 98 – *Conhecendo os resultados da avaliação*. volumes I,II,III,IV,V,VI - S.P.:FDE, 2000.
- SEE – Secretaria de Estado da Educação de São Paulo – MANUAL DE ORIENTAÇÃO – SARESP 2000, S.P.:FDE, 2000.