

A AVALIAÇÃO EXTERNA NA POLÍTICA EDUCACIONAL PAULISTA: OS IMPACTOS DO SARESP NA PRÁTICA PROFISSIONAL DOCENTE

THE EXTERNAL EVALUATION IN THE EDUCATIONAL POLICY IN THE BRAZILIAN STATE OF SÃO PAULO: THE IMPACTS OF "SARESP" IN THE TEACHING PRACTICE

Marcio Alexandre Ravagnani Pinto*

Célia Maria David**

RESUMO: Este trabalho é resultado, ainda que parcial, de nossas reflexões a respeito da avaliação externa no contexto da política educacional paulista e faz parte de nossa pesquisa de dissertação de mestrado. Nosso objeto de estudo é o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP). O objetivo aqui é desvelar as implicações da avaliação externa na prática profissional docente. Nossas reflexões partem da análise da influência do pensamento neoliberal na formulação das políticas sociais e seus rebatimentos nas políticas educativas de âmbito nacional para posteriormente situar o papel desempenhado pela avaliação na política educacional paulista. Concomitantemente, buscamos relacionar a singularidade da formação da sociedade brasileira que sofreu influências de além mar do estado patrimonialista português e da ‘cultura senhorial’ dos tempos da colônia. O autoritarismo proveniente do contexto mencionado acima se constitui em um dos aspectos da herança cultural proveniente do processo histórico da formação da nossa sociedade. A partir dessas reflexões procuramos relacionar a influência da cultura política formada durante esse processo de constituição social na formulação das políticas públicas e sociais em nosso país. Talvez essa essência marcante do autoritarismo na formação social brasileira seja um forte motivo para justificar a facilidade com que a ideologia neoliberal se infiltrou no espaço reservado aos formuladores das políticas sociais. Por intermédio desses referenciais, interessa-nos situar o papel singular desempenhado pelo Saresp na política educacional do estado de São Paulo e os consequentes impactos da avaliação externa na prática profissional docente.

Palavras-chave: Avaliação externa. Política educacional. Prática profissional docente

ABSTRACT: *This work is a result, even partially, of our reflection on the external evaluation in the context of educational policy in the brazilian state of São Paulo and belongs to ours master dissertation research. The study object is the System of School Performance Evaluation of the State of São Paulo (SARESP in portuguese). The goal*

* Doutorado em Educação Escolar pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Brasil(2016). Estatutário do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo , Brasil. Mestrando do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – Unesp – Franca – SP.

** Livre -Docente em Prática de Ensino de História pela FCHS/UNESP/ Franca, e Doutorado em Artes pela ECA/USP/ São Paulo e Mestre em História na Área de História Colonial da América Latina e Brasil pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho.

here is reveal the implications of the external evaluation in the teaching practice. Our reflections start from the analysis of the neoliberal thinking influence in the social policies formulation and how it affects in the educational policies in a national scope to subsequently position the role played by the evaluation in the educational policy of the state of São Paulo. The authoritarianism derived from the context mentioned above, constitutes one aspect of the cultural heritage from the historical process of the formation of our society. From these reflections we seek to relate the influence of cultural policy formed during this process of social formation in the formulation of public and social policies in our country. Perhaps the essence of this significant authoritarianism in the brazilian social formation is a strong reason to justify the ease with which the neoliberal ideology has infiltrated in the reserved spaces for formulators of social policies. Through these references, is interesting place the unique role played by Saesp in the educational policy in the state of São Paulo and its consequential impacts of external evaluation in professional teaching practice.

Keywords: *External evaluation. Educationanl policy. Professional teaching practice.*

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A partir das últimas décadas do século XX, o panorama da reestruturação produtiva do capitalismo global e da conseqüente redefinição do papel do Estado vem impondo profundas transformações nas políticas públicas. Nesse contexto, as políticas sociais foram as que sofreram transformações mais radicais. Essa investida implica a regressão da esfera pública num contexto de progressivo aumento das desigualdades sociais provocadas por um sistema econômico onde não há lugar para todos.

A educação, como uma política social, também vem sofrendo os impactos decorrentes da transformação do papel do Estado. As reformas educacionais em escala mundial expressam a tendência a mudanças que têm como referência conceitos como autonomia, gestão descentralizada e avaliação (AFONSO, 2005).

Ao nosso trabalho interessa esta última. A avaliação externa de sistemas educacionais vem ocupando espaço cada vez mais amplo nos diversos países do sistema mundial. O papel exercido pela avaliação nesse âmbito concentra-se na regulação e no controle dos sistemas educacionais. Esse movimento, que teve início nos países centrais, principalmente Inglaterra e Estados Unidos no final da década de 1970 e inícios de 1980, espalhou-se para os demais países do globo.

Nesse contexto, as políticas educacionais fizeram parte das condições para que os países da periferia capitalista tivessem acesso aos créditos tomados junto aos organismos internacionais mediante condicionalidades. Posteriormente, essas condicionalidades deram lugar à apropriação das orientações neoliberais pelas próprias elites políticas, principalmente nos países da América Latina (SAVIANI, 2008).

Nossa análise acerca do processo de formação da sociedade brasileira justifica a razão pela qual o individualismo do ideário neoliberal foi facilmente absorvido pela classe política nacional, onde o conservadorismo renovado encontrou um forte aliado. O entrelaçamento dessas correntes de pensamento – o neoliberalismo e o neoconservadorismo - extravasam suas expressões na formulação das políticas econômicas e sociais. Essa relação sugere que o autoritarismo em associação com o ideário neoliberal e neoconservador reservou espaço privilegiado à avaliação externa presente atualmente no sistema educacional paulista.

Nesse sentido, a avaliação atende a interesses de natureza social - representada pelo autoritarismo e pelo neoconservadorismo, cujos princípios carentes são a regulação e o controle - e de natureza político-econômica - na qual os princípios da gestão empresarial são transplantados para o setor público com vistas a racionalizar os gastos com as políticas sociais (GENTILI&SILVA, 1999).

No entanto, conforme reflexões de Dias Barriga, a avaliação em forma de exames funciona como “instrumento que realiza inversões de problemas sociais a pedagógicos e de métodos a exame”. Outra inversão apontada pelo autor é que “[...] através do exame o debate educativo deixou de ser um problema conceitual de ordens diversas e se converteu apenas em um problema técnico” (DIAS BARRIGA IN: ESTEBAM, 2008, p.60-61).

Nesse panorama, a avaliação externa exerce um papel contraditório, uma vez que seu maior objetivo é a melhoria da qualidade do sistema educacional. Na verdade, [...] pode-se supor que, em muitos casos, não se está considerando os processos que

levam a uma qualidade do aprendizado, já que a ênfase recai nos resultados” (LIBÂNEO, 2007, p.80).

As reformas educacionais que vieram no bojo das reformas econômicas de cunho neoliberal têm um caráter notoriamente economicista. A ordem é fazer mais com menos, atender o maior número possível de alunos com o mínimo de investimentos. Nesse movimento, desconsideram-se as implicações sociais e humanas decorrentes das novas formas de organização do capitalismo. A competitividade decorrente dessa organização “só pode seguir a lógica do mercado, pela qual pouco interessa em considerar o desemprego, a pauperização, a degradação da qualidade de vida, a degradação dos serviços públicos” (Idem, 2007, p.78).

Porém, conforme pontuam alguns autores como Dias Barriga (2008), Gentili(1999) e Libâneo (2007), nessa relação, no mais das vezes conflituosa, os problemas pedagógicos são confundidos com problemas de ordem técnica. A escola, no raciocínio tecnicista neoliberal é encarada como um negócio que deve ser bem administrado. Os problemas referentes à qualidade da escola são atribuídos ao seu gerenciamento inadequado e ineficiente sem, no entanto, considerar as diferentes condições sociais dos alunos que a freqüentam. Conforme discutiremos em seguida, esse viés economicista está bem claro no comunicado publicado pela SEE/SP quando inaugura a era da reforma neoliberal da educação paulista, em 1995.

Todos esses aspectos discutidos anteriormente nos fazem entender que no discurso dos agentes governamentais a comparação da qualidade entre a escola pública e a escola privada está centrada apenas no aspecto gerencial e de mercado. “A preocupação desta visão da pedagogia é como melhorar tecnicamente o exame, como identificar fórmulas estatísticas que transitam do paramétrico ao não paramétrico” (DIAS BARRIGA IN: ESTEBAN, 2008, p.61).

Abaixo, destacamos um exemplo clássico da retórica neoliberal quando justifica que:

[...] a qualidade da primeira é inferior à da segunda porque a administração da escola pública é ineficaz,

desperdiça recursos, usa métodos atrasados. Não leva em conta a diferença social existente entre ambas, nem a magnitude do capital econômico e cultural de cada uma. Assim, a noção de qualidade total traz no bojo o tecnicismo que reduz os problemas sociais a questões administrativas, esvaziando os campos social e político do debate educacional, transformando os problemas da educação em problemas de mercado e de técnicas de gerenciamento (MARRACH, 1999, p.53).

Ao se apresentar como uma ideologia progressista, o neoliberalismo busca transplantar sua doutrina para o serviço público. No seio dessas propostas, pautadas nos conceitos da gestão empresarial dos bens públicos, empreende uma reação violenta aos direitos sociais e à participação do Estado nas políticas sociais. Sob esse viés, a avaliação externa começa a ganhar terreno no seio das reformas educacionais de cunho neoliberal em terras brasileiras.

A avaliação externa de sistemas educacionais no Brasil era praticamente inexistente até o início da década de 1990. De acordo com Gatti (2009), antes desse período houve apenas algumas experiências isoladas realizadas pelo Ministério da Educação e por algumas Secretarias Estaduais e Municipais de Educação. Nas últimas décadas, mais precisamente a partir da reforma neoliberal do estado brasileiro, que se intensificou principalmente a partir de meados da década de 1990, a avaliação tem assumido um papel de extrema relevância em vários segmentos do Estado, especialmente como mecanismo de gestão e controle das políticas públicas. No entanto, a direção tomada pela política educacional, cujo principal agente é a avaliação, não alcançou os resultados que se acreditavam, conforme podemos conferir a partir da análise da avaliação externa do sistema educacional paulista ao longo do presente trabalho.

2 O PERCURSO METODOLÓGICO

A construção teórico-metodológica de nosso trabalho tem como base de sustentação as reflexões de Libâneo, que nos ensina que “[...] não é possível discutir educação e ensino sem fazer referência a questões econômicas, políticas e sociais. [...]” (LIBÂNEO, 2009, p.132).

Para contemplar a análise do problema que envolve nossa pesquisa é necessário considerar a reformulação do papel do Estado em sua vertente neoliberal e suas conseqüentes implicações na formulação e implantação das políticas econômicas e sociais em nosso país.

Nossas reflexões se apóiam na formulação teórica de Demerval Saviani conhecida como Pedagogia Histórico-Crítica. A PHC nos orientou na compreensão da lógica capitalista-liberal e seu projeto para a educação e, ao mesmo tempo na apreensão da direção política e das reais possibilidades de democratização da sociedade e da educação no atual momento histórico (SAVIANI, 1995, p.108).

Partindo dessa premissa empreendemos nossa pesquisa a partir dos constitutivos históricos da educação escolar sob a influência do ideário neoliberal e neoconservador. A primeira fase se deu com a análise de alguns dos documentos oficiais da Secretaria da Educação do governo do Estado de São Paulo relacionados ao Saesp e à denominada Nova Agenda da Política Educacional, cujo recorte temporal remonta ao período de 2007 a 2010. Essa fase teve por objetivo facilitar o conhecimento acerca das proposições da política educacional paulista e do papel ocupado pela avaliação externa no conjunto dessas políticas.

A fase seguinte se deu com a pesquisa de campo, que está sendo realizada em uma das escolas da rede pública estadual de ensino fundamental da cidade de Franca-SP. O critério de escolha da Unidade Escolar em questão se deu por critério de localização, pois buscávamos uma escola que não representasse os extremos geográficos da cidade, nem central, nem periférico. Os sujeitos escolhidos foram os professores das disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática. A escolha pontual dos participantes da

pesquisa se deve ao fato de que esses profissionais ministram as disciplinas que são avaliadas anualmente, por isso têm participação ativa em todas as versões da avaliação do sistema educacional do estado de São Paulo.

Por meio da pesquisa de campo buscamos obter os dados referentes ao nosso objeto de pesquisa. A obtenção dos dados se deu por meio da aplicação de questionários, observações e entrevista semi-estruturada. O primeiro questionário teve por objetivo estabelecer indicadores a serem explorados na entrevista. Posteriormente, aplicamos um segundo questionário para obter informações pontuais das discussões entre professores, professor coordenador e a direção da escola acerca do Saresp. Após a análise das respostas aos questionários procedemos à entrevista. A entrevista vem dar complementaridade aos questionários aplicados e seu objetivo foi aprofundar nossa investigação em relação ao problema proposto pela pesquisa.

De posse das informações obtidas procedemos à análise dos dados, que se deu por meio da técnica da análise de conteúdo. Após compreender os elementos que constituem a visão oficial com os que constituem a realidade, ou seja o que acontece de fato no contexto da prática profissional docente, procedemos à crítica fundamentada. Conforme pontua Pedro Demo, de modo geral, “a pesquisa constrói-se na confluência dos esforços teóricos e empíricos”. O dado adquire significado sob a luz da teoria, torna-se evidente “no quadro de referência em que é colhido” (DEMO, 1995, p.133). Ao longo de nosso trabalho procuramos tomar por base esse princípio ao procedermos à reflexão crítica fundamentada na teoria.

O que pretendemos com essa estratégia é captar os possíveis conflitos e contradições nas relações estabelecidas entre a política educacional do estado de São Paulo e a realidade vivida pelos professores em sua prática cotidiana. Portanto, o que buscamos com esse enfoque é superar a visão legalista, acrítica e reprodutora para propor uma educação democrática dentro das possibilidades do atual momento histórico. Em suma, nossas reflexões vão em direção à busca constante de uma escola que contribua com a construção de um sistema educativo comprometido com a formação de sujeitos

críticos e participantes ativos do processo de constituição de uma sociedade justa e igualitária.

3 AVALIAÇÃO EXTERNA, ESTADO, SOCIEDADE E POLÍTICAS SOCIAIS

Nossa análise acerca da centralidade da avaliação externa no contexto das políticas educacionais no estado de São Paulo se dá a partir da confluência do pensamento neoliberal com as particularidades adquiridas pela sociedade brasileira durante o seu processo histórico de formação. Importante frisar que a direção tomada pela política educacional paulista caminha na mesma direção das orientações contidas nas diretrizes da legislação educacional em nível nacional. Essas orientações foram pautadas pela doutrina neoliberal mediante as condicionalidades propostas pelos organismos financeiros internacionais durante o processo de reestruturação do estado brasileiro na década de 1990.

O processo de formação do pensamento político brasileiro desde os tempos da colônia permitem inferirmos alguns pressupostos fundamentais para o entendimento dos mecanismos utilizados pelas elites nacionais na formulação das políticas sociais. Por isso, pensamos por bem empreender um breve retrospecto da formação das mentalidades dessas elites ao longo do processo de formação da sociedade brasileira.

A História nos permite desvelar a razão de ser dessa cultura segregacionista presente até os dias de hoje nos discursos dos ‘donos do poder’. Reportamo-nos ao termo “donos do poder” em referência à obra de Raymundo Faoro (2001) para designar o patronato político brasileiro. De acordo com Faoro, a estrutura de dominação presente desde a formação do estado patrimonialista português foi transplantada para o Brasil durante o processo de colonização. O autor deixa claro em suas reflexões que essa organização de poder proveniente da metrópole, historicamente, sempre encontrou formas de manter o controle da sociedade nas mãos de uma elite predatória.

Outro fator preponderante para a manutenção do controle da sociedade (quando os mecanismos presentes no corpo das leis elaboradas de forma esperta pelas elites não alcançam os resultados desejados) é o autoritarismo. O autoritarismo é proveniente da formação social brasileira cuja base constitutiva é decorrente da ‘cultura senhorial’ dos tempos da colônia e influencia fortemente as manifestações do autoritarismo político de nossos legisladores e governantes.

De acordo com as reflexões de Chauí:

[...] porque temos o hábito de supor que o autoritarismo é um fenômeno político que, periodicamente, afeta o Estado, tendemos a não perceber que a sociedade brasileira que é autoritária e que dela provêm as diversas manifestações do autoritarismo político (CHAUÍ, 2001, p.57).

Os elementos constitutivos da formação da sociedade brasileira são fundados na estrutura de dominação herdada do estado patrimonialista português e na ‘cultura senhorial’ cuja gênese se deu a partir da estrutura de poder criada nas relações de mando e obediência provenientes da forma de organização da colônia em capitâncias hereditárias. Essas condições tiveram como consequência a apropriação de características autoritárias advindas da ‘cultura senhorial’ que perpassou todo o processo de formação dessa mesma sociedade.

Esses fatores exerceram fortes influências nas mentalidades das elites locais ao longo da formação da sociedade brasileira e estão presentes ainda hoje nas relações sociais. É possível inferir que a convergência dessas características adquiridas por meio do processo de formação histórica de nossa sociedade pôde oferecer as condições objetivas para que o ideário neoliberal e o seu conseqüente discurso segregacionista encontrasse terreno tão fértil em terras brasileiras.

4 A AVALIAÇÃO EXTERNA NA POLÍTICA EDUCACIONAL PAULISTA

A política educacional implantada no estado de São Paulo, desde 1995, de acordo com os seus documentos de implantação, tem a avaliação como condição *'sine qua non'*, ou seja, é um elemento indispensável na gestão de sua política educativa. Nesse ano foi criado o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP). Apesar do SARESP não ser a primeira experiência em avaliação na política educacional paulista, sua centralidade é evidente a partir de 1995. Segundo o discurso oficial, o SARESP é um instrumento imprescindível para comprovar a eficácia das políticas governamentais e proporcionar a melhoria da qualidade da educação no Estado (SÃO PAULO, 1995).

No entanto, a busca pela qualidade pretendida pela Secretaria Estadual de Educação pautada por uma política educacional cujo principal mecanismo é a avaliação estão longe de exercerem tais efeitos na realidade do cotidiano escolar. Prova disso é que em mais de 16 anos de experiências da política educacional paulista o seu sistema de avaliação externa não foi capaz de permitir grandes avanços em qualidade.

No sistema educacional paulista, a avaliação externa traz para si a responsabilidade de guiar todas as diretrizes da SEE/SP. No entanto, “embora a avaliação tenha se disseminado como componente fundamental da gestão, seus resultados, até recentemente, tinham pouco impacto na indução de propostas e ações” (LOPES&SOUSA, 2010, p.56).

Depreende-se de tal afirmação que os resultados da avaliação do Saresp são sub-utilizados, o que fortalece a tese de que a avaliação externa do sistema educacional do estado de São Paulo pode estar sendo utilizado para tirar o peso da responsabilidade do governo pelo baixo rendimento da educação pública. Isso se justifica pelas variadas manobras para melhorar os índices da educação básica no estado que culminaram na alteração da escala de desempenho dos alunos. A escala métrica da avaliação do Saresp vai de 0 a 500, com intervalos de 25 em 25 pontos. Até o ano de

2008, o rendimento dos alunos era escalonado em quatro conceitos: abaixo do básico, básico, adequado e avançado. A partir de 2009, o governo reduziu o número de conceitos para três: abaixo do básico, suficiente e avançado. Ou seja, o básico e o adequado fundiram-se em um único conceito intermediário denominado de suficiente. O que o governo buscou com isso? Apresentar os resultados da avaliação de forma positiva, pois o que antes era considerado básico agora é considerado suficiente.

No entanto, as diversas tentativas não foram suficientes para ao menos maquiagem a atual situação do ensino público paulista, pois os resultados continuam pífios. É visível a situação caótica do ensino público no estado mais próspero da federação. Diante da clareza dessa situação, foi necessário tomar providências no sentido de melhorar a qualidade da educação pública. No entanto, diante da orientação ideológica dos administradores públicos do estado de São Paulo, esse redirecionamento não poderia se situar fora do viés tecnocrático neoliberal. Seguindo essa orientação, a Secretaria de Estado da Educação formulou e articulou vários mecanismos ligados ao desempenho dos profissionais da educação mediados pelo processo de avaliação externa: remuneração por desempenho, bônus mérito aos professores, divulgação de resultados e metas para cada escola. Ou seja, houve uma intensificação das políticas de cunho neoliberal no sistema educacional do estado.

O discurso oficial do governo do estado no período que compreende nossa pesquisa atribui o fraco desempenho da educação pública aos profissionais que nela atuam e não às políticas educacionais equivocadas. Para legitimar suas ações, empreende fortes investidas por meio da mídia ao divulgar sua política educativa que tem em seu bojo a instrumentalização da pedagogia. A mensagem que tenta passar tem a intenção de se fazer crer que esses mecanismos sejam capazes de melhorar, por si só, a qualidade da educação pública do estado.

Ao analisarmos preliminarmente a utilização da avaliação na política educacional paulista em nossa pesquisa, constatamos que ela vem ocupar um espaço onde a regulação e o controle se sobrepõe aos critérios pedagógicos. Aos profissionais docentes

não são oferecidas as mínimas condições de trabalho. Não há uma política salarial capaz de atrair novos profissionais e os que já estão investidos na profissão são obrigados a se submeterem às regras impostas ‘de cima para baixo’. Com esse processo, o professor vai deixando de exercer seu ofício, vai perdendo sua “[...] dimensão intelectual para converter-se em um operário de programas preestabelecidos que desconhecem seu saber [...]” (DIAS BARRIGA IN: ESTEBAN, 2008, p.60-61).

A esse respeito, Almerindo J. Afonso aponta que no estado capitalista, em sua versão neoliberal, há a intenção de “[...] transplantar para a escola pública formas de gestão empresarial.” De acordo com o mesmo autor, há uma tendência no sentido da neo-taylorização do trabalho dos professores, ou seja, o reconhecimento destes como técnicos eficientes na transmissão de saberes que outros produzem e eles apenas reproduzem. Esses saberes a serem reproduzidos são predominantemente de natureza cognitiva e necessariamente mensuráveis e quantificáveis para posteriormente serem cobrados nas avaliações e finalmente atestar através dos resultados dessas provas e testes a competência dos professores a partir dos resultados acadêmicos dos alunos. Para o autor, o uso desse tipo de avaliação em forma de provas e testes induz efeitos de “[...] competição e de emulação constituindo assim outra estratégia para justificar novas hierarquias educacionais e novas desigualdades sociais” (AFONSO, 2005, p. 44-46).

Ao dialogarmos com os professores ao longo de nossa pesquisa constatamos a mencionada competição e emulação entre as escolas. No entanto, de uma forma geral, na prática, o que se verificou ao longo dos anos foi

[...] a tímida capacidade da avaliação de induzir ações, evidenciando o não enraizamento da lógica da competição, que se acreditava, poderia, por si mesma, movimentar dirigentes da educação, professores, estudantes e famílias na busca da qualidade (LOPES; SOUSA, 2010, p.57).

Podemos inferir que esse raciocínio também se aplica ao Saresp. Após uma década e meia de tentativas, o desempenho da

educação pública do estado de São Paulo não avançou conforme as projeções contidas no projeto inicial, em 1995. A partir dessa constatação percebemos que a centralidade atribuída ao SARESP ao longo de toda a sua trajetória não possibilitou o direcionamento da política educacional rumo a um ensino de qualidade, ou seja, a avaliação não foi capaz de resolver por si só todos os problemas da educação pública paulista.

A análise do comunicado de 22.03.1995 (publicado no Diário Oficial do Estado do dia 23.03.1995, pela Secretaria de Estado da Educação) ilumina nossas reflexões acerca dos aspectos justificadores da política educacional paulista e seus conseqüentes resultados após mais de 16 anos de continuidade do mesmo partido no poder executivo estadual.

A proposta de gestão do Sistema Educacional de São Paulo, a partir de 1995, supõe a descentralização, unificação de ações nas diferentes instâncias, controle do serviço prestado por meio de avaliação e incentivo à participação da comunidade. Esses termos, que fazem parte do discurso dos neoliberais, também estão presentes no discurso oficial do governo ao justificar a necessidade de reforma do sistema educacional paulista, conforme podemos conferir no trecho do comunicado elencado a seguir:

Além de gigantesca, morosa e centralizadora, a estrutura também é composta por compartimentos relativamente estanques e superpostos, sem uma política clara capaz de unificar ações nas suas diferentes instâncias e dimensões. A Secretaria da Educação do Estado não conta, adicionalmente, com mecanismo de avaliação e controle do serviço prestado. É preciso não só fornecer dados sobre a rede, deixando-a transparente para a sua clientela como, também, incentivar uma maior participação da comunidade, aumentando seu nível de interação com a escola. [...]” (SÃO PAULO, 1995).

Importante ressaltar que não estamos atribuindo toda a responsabilidade pelo fraco desempenho da educação paulista somente aos governantes desse período, uma vez que o fracasso da escola pública se deve a diferentes motivos que vêm se acumulando

ao longo do tempo. No entanto, afirmamos que não se pode pensar que a avaliação pode resolver todos os problemas da educação e do ensino, conforme supõe o conteúdo do comunicado.

Nesse sentido, as justificativas desse documento da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo também contemplam o tratamento da educação como mercado. No documento, as novas diretrizes traçadas para a gestão do sistema educacional paulista propõem uma “revolução na produtividade dos recursos públicos que, em última instância, deverá culminar na melhoria da qualidade do ensino”. Para isso torna-se imprescindível algumas mudanças, com destaque para a “revisão do papel do Estado na área de prestação de serviços educacionais”.

Segundo essa concepção, o Estado, ao formular a política educacional deve-se levar em consideração a sua realidade sócio-econômica e as “aspirações de uma sociedade que se pretende moderna e desenvolvida” articulando e liderando os diferentes “setores responsáveis pela prestação de serviços educacionais em torno de um projeto comum [...]”.

O papel do Estado nesse sentido será de planejador estratégico, e o governo reafirmará e fortalecerá o caráter redistributivo da gestão do Estado buscando maior equidade no serviço prestado. A revisão do papel do Estado se pautará por duas diretrizes complementares: “de um lado, reforma e racionalização da estrutura administrativa, de outro, mudanças nos padrões de gestão”. Essas mudanças no padrão de gestão traçadas desde 1995 propõem uma “revolução na produtividade dos recursos públicos que, em última instância, deverá culminar na melhoria da qualidade do ensino”. Para isso torna-se imprescindível algumas mudanças, com destaque para a revisão do papel do Estado na área de prestação de serviços educacionais.

A autonomia das escolas também faz parte desse pacote de reformas, no entanto, tem a responsabilidade como contrapartida que deverá ser retribuída em forma de resultados positivos, ou seja, melhor qualidade do ensino. Esses resultados serão monitorados pela administração que “[...] 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”.

Ao analisarmos atentamente o conteúdo do documento notamos claramente a preocupação com a regulação e com o controle do sistema de ensino por meio de processos de avaliação externa, ou seja, a autonomia oferecida às escolas, que é questionável, é uma condição para que a instituição e seus profissionais sejam responsabilizados pelo desempenho dos seus alunos.

A citação a seguir, embora um pouco extensa, é capaz de clarificar a direção tomada pela política educacional do estado de São Paulo, que culminaria na implantação do SARESP.

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. Nesta gestão, a transparência dos resultados das políticas públicas e a participação popular são imprescindíveis para uma maior produtividade dos serviços públicos [...] (SÃO PAULO, 1995).

É claro o alinhamento dessas proposições aos ditames das políticas neoliberais e ao conseqüente controle e regulação do sistema educacional e dos profissionais que nele atuam por meio de processos de avaliação externa. Essas proposições se fazem presentes na atualidade com vários ajustes que renovaram

sua roupagem e intensificaram ainda mais as proposições da doutrina neoliberal.

Dentre as diretrizes principais contidas no presente comunicado, destacamos a proposta de desconcentração e descentralização da educação paulista, o discurso de oferecer um ensino de qualidade aos clientes que tomam os serviços prestados pelo Estado, a proposta de parceria público-privada, o gerenciamento empresarial do sistema educacional, o sistema de avaliação, o aumento da produtividade etc., todos esses termos são confluentes com os discursos dos ideólogos do neoliberalismo.

Sobre as políticas de responsabilização educacional no Brasil, Nigel Brooke (2006, p.379) pontua que há um movimento de intensificação dessas políticas tendo como base, principalmente a experiência dos Estados Unidos. O mesmo autor afirma que essas políticas têm em sua composição os ingredientes: autoridade (cuja expressão se dá com a publicização dos resultados por escola); informação (por meio da padronização dos testes); e padrões (para determinar o desempenho de cada escola). Atualmente, há um movimento que acrescenta o ingrediente conseqüências que se expressam por meio de critérios que estabelecem a aplicação de sanções ou incentivos conforme os padrões pré-estabelecidos.

Este último ingrediente foi inserido na Nova Agenda da Educação Paulista, que compreende o período de 2007 a 2010. Os resultados do Saesp se tornaram fontes de informação para o cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (Idesp) e para o conseqüente sistema de remuneração por desempenho para os profissionais da escola. É nesse contexto que nos propomos a analisar os impactos do SARESP na prática profissional docente.

Nesse sentido, alguns aspectos dessa nova agenda da educação paulista devem ser ressaltados. O primeiro deles é a confissão, pela própria Secretaria de educação, de que a política educacional paulista implantada até então havia fracassado. No texto introdutório do Plano de Ações da SEE fica bem claro o reconhecimento desse fracasso por meio dos seguintes termos: “Os resultados dos últimos censos escolares e das avaliações de

aprendizagem demonstram que o principal problema da educação pública no estado de São Paulo é o desempenho insuficiente do sistema” (SÃO PAULO, 2007).

A partir dessa constatação, infere-se que é fato que o sistema de avaliação externa não surtiu os efeitos esperados durante mais de uma década e meia de tentativas da política estadual paulista. Os números abaixo justificam a preocupação com o baixo nível de desempenho:

Nas avaliações nacionais, de acordo com os resultados do SAEB 2005, a média da rede estadual de SP em língua portuguesa na quarta série foi 178, quando o nível básico esperado é 200. Na oitava série, a média do estado foi 229 e os alunos deveriam atingir em média 250, nível que representa o domínio das habilidades básicas de leitura e escrita ao final do ensino fundamental. Em matemática, todas as séries avaliadas apresentam desempenho insuficiente. No ensino médio, o desempenho do estado declinou nas últimas edições do SAEB tanto em língua portuguesa como em matemática e está abaixo da média da região Sudeste (SÃO PAULO, 2007).

De acordo com o Plano de Ações, a prioridade do Governo Serra para o período estava centrada na busca pela “melhoria da qualidade das aprendizagens e a promoção de maior equidade da educação básica”. Para isso foram traçadas dez metas a serem atingidas até o ano de 2010:

1. Todos os alunos de 8 anos plenamente alfabetizados.
2. Redução de 50 % das taxas de reprovação da 8ª série.
3. Redução de 50% das taxas de reprovação do Ensino Médio.
4. Implantação de programas de recuperação de aprendizagem nas séries finais de todos os ciclos de aprendizagem (2ª, 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e 3ª. série do Ensino Médio).
5. Aumento de 10% nos índices de desempenho do ensino fundamental e médio nas avaliações nacionais e estaduais.

6. Atendimento de 100% da demanda de jovens e adultos de Ensino Médio com oferta diversificada de currículo profissionalizante.
7. Implantação do Ensino Fundamental estruturado em nove anos, em regime de colaboração com os municípios, com prioridade à municipalização das séries iniciais (1^a. a 4^a. séries).
8. Utilização da estrutura de tecnologia da informação e Rede do Saber para implantar:
 - programas de formação continuada de professores integrado em todas as 5.300 escolas com foco nos resultados das avaliações;
 - estrutura de apoio à formação e ao trabalho de professores coordenadores e supervisores de ensino para reforçar o monitoramento das escolas e apoiar o trabalho do professor em sala de aula;
 - programa de capacitação dos dirigentes de ensino e diretores de escolas com foco na eficiência da gestão administrativa e pedagógica do sistema.
9. Descentralização e/ou municipalização do programa de alimentação escolar nos 31 municípios ainda centralizados.
10. Programa de obras e infraestrutura física das escolas:

Os mecanismos utilizados para se alcançar as metas estipuladas se pautam por um conjunto de ações. Dentre elas destacamos a reconstrução da Proposta Curricular a elaboração de Matrizes de Referência para a Avaliação do Saresp e a organização do currículo por meio de um pacote apostilado destinado aos gestores, professores e alunos da rede. As bases conceituais das matrizes de referência do Saresp foram construídas a partir dos conteúdos, competências e habilidades contidos na Proposta Curricular do Estado de São Paulo para cada série e disciplina do currículo e tem como referência os documentos que balizam as avaliações em âmbito nacional e internacional.

A proposta da Nova Agenda para a Educação de São Paulo é orientada por meio de uma série de documentos que têm por objetivo direcionar o trabalho docente, ou, como prefere a SEE, tem o objetivo de “apoiar os professores”. A proposta é composta, principalmente, pelo caderno do professor e pelo caderno do aluno para cada disciplina escolar para cada bimestre. Nesse sentido, cabe relacionar as reflexões de Dias Barriga ao analisar os supostos benefícios de instrumentos construídos sob a perspectiva de controle educativo:

“[...] O docente nesta concepção tem perdido sua dimensão intelectual para converter-se em um operário de programas preestabelecidos que desconhecem seu saber. A tarefa educativa não deve contribuir para formar estudantes com pensamento próprio, senão estudantes que mostram o repertório de condutas que tem sido pré-estabelecidas como modelo de aprendizagem. O debate conceitual, a gênese de perguntas originais sobre determinados temas, o prazer pelo saber têm sido expulsos da relação pedagógica [...] (DIAS BARRIGA IN: ESTEBAN, 2008, p.60-61).

As características listadas acima são detectadas claramente nas orientações da política educacional paulista. Ao voltarmos nossas atenções aos profissionais que atuam na rede estadual, sentimos que a sensação do professor é a de que nada pode fazer para melhorar a situação. As expressões da fala desses profissionais esclarecem suas posições a respeito do assunto. Um dos professores resumiu a situação em que se encontram os profissionais docentes em relação ao ensino em pacotes e ao sistema de avaliação: “O negócio é seguir a ‘Imposta’!” (*Professora Elaine*).

Esta frase reflete claramente a sensação da perda da autonomia docente, pois o professor é obrigado a seguir as orientações provenientes dos órgãos centrais “de cima para baixo”.

Nossas reflexões nos levam a crer, ainda, que há destinação de tempos preciosos que poderiam ser utilizados em favor do ensino e da aprendizagem, mas são utilizados em função da avaliação. Isso

foi detectado quando da análise do conteúdo da fala dos professores, que podemos ilustrar com a seguinte revelação:

“O Saresp, hoje, é tido como um conteúdo. Eu preciso trabalhar isso, eu preciso trabalhar isso e preciso trabalhar o Saresp. Como se o Saresp fosse parte da grade curricular. Eu preciso trabalhar trigonometria, eu preciso trabalhar geometria e preciso trabalhar o Saresp. Precisa ensinar o aluno a fazer exercícios para o SARESP” (*Professor Afonso*).

A partir da declaração acima, notamos que há um direcionamento do trabalho docente em função da avaliação. Ou seja, o procedimento de controle do trabalho docente é bem pensado. Há uma vinculação da Matriz Curricular à avaliação e os resultados desta ao estabelecimento de rankings entre as escolas e ao bônus mérito de acordo com metas pré-estabelecidas. Essas estratégias exerceram fortes impactos na prática pedagógica dos professores. Nosso trabalho tem, ainda, um longo caminho a percorrer. Por isso, não é possível empreender uma análise conclusiva a esse respeito do assunto. No entanto, apresentamos aqui um panorama geral do que encontramos nas representações dos participantes de nossa pesquisa até o presente momento. Nosso desafio a partir de agora é aprofundar nossas reflexões para tentar desvelar o alcance desses impactos na prática docente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando todas essas peculiaridades apresentadas ao longo de nosso trabalho, percebemos que a avaliação externa é um espaço de conflitos. No chão da escola inverte problemas pedagógicos a problemas técnicos de gerenciamento do sistema educacional. Para tanto, “os problemas que enfrenta o sistema educacional devem ser analisados a partir de uma configuração de suas características implícitas” (DIAS BARRIGA, 2008, p.62).

É necessário reconhecer que os problemas do sistema educacional paulista não foram resolvidos com a manutenção do seu

sistema de avaliação externa. Dessa forma, a interpretação crítica do discurso oficial pelas pesquisas acadêmicas sobre o uso da avaliação de sistemas e seus desdobramentos no chão da escola e na prática docente tem a função social de revelar as inversões ocasionadas pelo exame e sensibilizar governo e sociedade para o debate.

Acreditamos no potencial de mobilização da sociedade para que se cobrem medidas acertadas acerca da formulação das políticas educacionais. É de suma importância a organização de movimentos populares para que seja possível ocupar posições nos governos para se criar espaços para participação efetiva da sociedade no processo de formulação das políticas públicas. O maior objetivo é que as políticas educacionais cumpram com sua função social, que é garantir um ensino que proporcione aos alunos a apropriação do conhecimento acumulado historicamente visando, sobretudo, a democratização do acesso ao saber elaborado.

Dessa forma, o que pretendemos com nossa pesquisa é problematizar o processo de avaliação do Saresp e colaborar na busca por caminhos que fomentem a discussão e favoreçam a efetiva democratização da escola pública. Assim sendo, ao final, nossa expectativa é que possamos contribuir, dentro dos limites do atual momento histórico, na luta por políticas públicas educacionais cuja proposta seja pautada no respeito às diferenças sociais e culturais e na emancipação do indivíduo com vistas a transformar a sociedade atual numa sociedade mais justa e igualitária.

REFERÊNCIAS

AFONSO, A. J. **Avaliação educacional: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 2ª ed. Lisboa – Portugal: Edições 70, 1994.

BROOKE, N. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. **Cadernos de pesquisa**, São Paulo, v.36, n. 128, 2006.

CHAUÍ, Marilena. **Brasil, Mito Fundador e Sociedade Autoritária**. 4. ed. São Paulo: Fund. Perseu Abramo, 2001.

DEMO, P. **Metodologia da pesquisa científica em ciências sociais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

DIAS BARRIGA, A. Uma polêmica em relação ao exame. In: ESTEBAN, M. T. **Avaliação: uma prática em busca de novos sentidos**. 5.ed. Petrópolis: DP ET alii, 2008.

ESTEBAN, M. T. **Escola, currículo e avaliação**. São Paulo: Cortez, 2003. cap. 3 (Série cultura, memória e currículo, 5).

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3.ed. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

GATTI, B. Avaliação de sistemas educacionais no Brasil. **Sísifo. Revista de Ciências da Educação**, nº 9, p. 7-18, maio de 2009.

GENTILI, P. A. A. O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. In: _____; SILVA, T. T. **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas**. 8. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

_____; SILVA, T. T. (Org.) **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas**. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

LIBÂNEO, J. C; OLIVEIRA, J. F.; TOSCHI, M. S. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. São Paulo: Cortez, 2009.

SAVIANI, D. **História das idéias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2007.

_____, D. **Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações**. 5. ed. Campinas: Autores Associados, 1995.

SÃO PAULO. Imprensa Oficial. Comunicado SE de 22-3-95. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**. Poder Executivo I, p.8-10, 23 de março de 1995.

SÃO PAULO. Imprensa Oficial. Governo de São Paulo institui bônus e promoção por mérito aos servidores. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**. Poder Executivo I, p.3, 18 de dezembro de 2008.

_____. Secretaria de Estado de Educação. **Uma Nova Agenda para a Educação Pública**. Disponível em <<http://www.educacao.sp.gov.br>>. Acesso em 21 setembro de 2008.

SILVA, JR. C. A.; BUENO, M. S. S.; GUIRALDELLI, P.; MARRACH. S. A. **Infância, educação e neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1996.

SOUSA, S. Z.; LOPES, V. V. Avaliação nas políticas educacionais atuais reitera desigualdades. **Revista Adusp**, São Paulo, p. 53-59, jan. 2010.