

A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA PAULISTA, O SARESP E A PROPOSTA CURRICULAR

Hilda Maria Gonçalves Da Silva, Célia Maria David

Eixo 7 - Propostas curriculares e materiais pedagógicos no ensino e na formação de professores

- Relato de Pesquisa - Apresentação Oral

Este trabalho analisa os avanços e as permanências referentes ao desempenho acadêmico dos estudantes da educação básica da rede pública do estado de São Paulo. A preocupação da pesquisa foi levantar evidências comparativas sobre os desempenhos dos alunos antes e depois da implementação da proposta curricular de 2008. Procurou-se apreender a variação das performances dos estudantes no Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo - SARESP, entre os anos de 2008 e 2012. Nesse sentido, o artigo em tela busca demonstrar a ineficácia presente nos meios utilizados pela SEE para promover a melhoria da qualidade da educação, a qual recoloca a questão: De qual qualidade estamos falando?

A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA PAULISTA, O SARESP E A PROPOSTA CURRICULAR

Hilda Maria Gonçalves da Silva¹; Célia Maria David². FCHS, UNESP, Campus de Franca.

Introdução

A discussão deste texto focaliza a representação da concepção de qualidade da educação expressa nas ações implementadas pela Secretaria de Educação do Estado de São Paulo. O objetivo do artigo é ponderar as contradições e as imprecisões presentes tanto na concepção de qualidade expressa pela Secretaria de Educação, quanto nos resultados das ações propostas para alcançá-la. O objeto específico da presente análise é a Proposta Curricular instituída pela Secretaria de Educação do Estado de São Paulo a partir de 2008.

Primeiramente apresentamos muito brevemente, o contexto atual da educação básica no Estado de São Paulo. Nesse Estado o principal desafio que se coloca hoje, para a Secretaria de Estado de Educação, consiste na promoção da melhoria da qualidade do serviço prestado à comunidade.

Em seguida procurou-se demonstrar como a Secretaria de Educação do Estado tem apontado o Saesp – Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo - como um dos seus principais instrumentos de monitoramento da qualidade da educação oferecida e, ainda como orientador da instituição de políticas de enfrentamento dos desafios para a promoção dessa qualidade. Apontou-se, ainda que muitos estudiosos (Afonso, Esteban, Zákia, Dias Sobrinho entre outros) têm assinalado os limites que impedem esses sistemas de avaliação externa de se constituírem como instrumentos capazes de revelar as diferentes dimensões que constituem uma educação de qualidade para todos os cidadãos.

Posteriormente, buscou-se evidenciar que medidas políticas como as que materializaram a Proposta Curricular do Estado de São Paulo, ao contrário do que declaram seus idealizadores, têm como finalidade primordial manter e justificar ações

¹ Professora doutora do Departamento de Educação Ciências Sociais e Políticas Públicas e do Curso de Pós-Graduação em Serviço Social da Unesp Campus de Franca.

² Vice-Diretora da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Unesp campus de Franca; professora Livre Docente do Departamento de Educação Ciências Sociais e Políticas Públicas e do Curso de Pós-Graduação em Serviço Social da mesma instituição.

autocráticas dos governos em relação à definição e implementação de políticas públicas para a educação. Preocupação esta, muito distante daquela que envida esforços, no sentido de garantir a promoção de educação básica de qualidade para todas as pessoas.

Finalmente, a análise dos dados do Saesp dos últimos anos reforça a compreensão de que, as medidas tomadas pela Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, além de não estarem se concretizando enquanto ações que levam em conta as diferentes dimensões que envolvem a materialização da promoção de educação de qualidade; não têm sido capazes nem ao menos de atender ao aprimoramento dos aspectos técnico-científicos tão valorizados por tais medidas. Ou seja, são ineficazes mesmo quando focalizamos apenas o desempenho dos alunos.

Contexto atual da educação básica no Estado de São Paulo: o desafio da qualidade

Os desafios atuais colocados para os gestores das políticas públicas de educação básica, no estado de São Paulo, assim como no Brasil de modo geral, voltam-se para as questões que envolvem a qualidade do serviço oferecido. Isso porque, nas últimas décadas promoveu-se a quase universalização do acesso a esse nível educacional.

No estado de São Paulo, por exemplo, os dados do PNAD/2012 – Plano Nacional de Amostras de Domicílio - revelam altos índices de frequência aos estabelecimentos de ensino, com exceção apenas em relação às crianças de 0 a 3 anos, as quais apresentaram ínfimos 29,5% de frequência. Portanto, essa faixa etária ainda inspira muita preocupação em relação ao acesso. Diferentemente desses dados a frequência das crianças entre 4 e 5 anos; 6 e 14 anos e dos adolescentes entre 15 e 17 anos apresentou taxas de: 85.8%; 98.8% e 84.4 % respectivamente.

Pode-se apreender dos dados acima que a questão referente à presença das crianças e adolescentes entre quatro e dezessete anos nas instituições escolares do Estado de São Paulo, com raras exceções, encontra-se praticamente equacionada.

Contudo, cumpre insistir que garantir acesso para entrada de crianças e adolescentes na escola está longe de significar permanência e menos ainda qualidade do serviço oferecido. Muitos são os obstáculos que a educação básica pública enfrenta tanto no que tange à garantia de permanência, especialmente no ensino

médio, quanto no que se refere à promoção de uma formação de qualidade para todos.

A promoção de educação de qualidade para todas as pessoas se configura hoje como importante desafio para os idealizadores de políticas públicas em educação. Este desafio, não é privilégio do estado de São Paulo, ou do Brasil somente. Muitos outros países, incluindo alguns dos considerados “desenvolvidos”, têm se debatido com a dificuldade de conferir qualidade à educação oferecida para as camadas menos privilegiadas (são eles pobres, imigrantes, minorias dependendo da realidade de cada país). A França, por exemplo, nas últimas décadas vem se debatendo com esse problema, em relação, principalmente, aos imigrantes e seus descendentes.

O recorte desta análise, conforme mencionado, se faz no enfrentamento, pelos idealizadores das políticas públicas, do desafio de conferir qualidade à educação oferecida nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio no sistema de ensino do Estado de São Paulo. Analisou-se a suposta utilização do Saresp como instrumento de orientação de políticas públicas voltadas para a melhoria da qualidade da educação oferecida pelo Estado.

O Saresp e o pretense monitoramento da qualidade da educação paulista

A Proposta Curricular do Estado de São Paulo elaborada no ano de 2008, instituiu os atuais currículos para o ensino fundamental II e para o ensino médio. Tal proposta foi elaborada como parte do projeto São Paulo Faz Escola, iniciado pela Secretaria de Educação do Estado no ano de 2007. O projeto visou à construção de propostas curriculares, de avaliação, bem como de elaboração de documentos sobre as expectativas de aprendizagem nas diferentes etapas da educação básica. Tudo isso, tendo como preocupação central, declarada, a melhoria da qualidade da educação básica oferecida pelo Estado de São Paulo.

Maria Helena Guimarães de Castro, secretária da educação quando da implementação da proposta curricular, defendeu o Saresp como um importante instrumento de orientação tanto para a elaboração quanto para o acompanhamento dos resultados da referida proposta, em relação ao seu potencial para promover a melhoria da qualidade da educação básica oferecida pelo Estado. Em artigo publicado no ano de 2009 Castro declara:

[...] um sistema nacional de avaliação em larga escala pode prover informações estratégicas para aprofundar o debate sobre as políticas educacionais de um país e mostrar o que os alunos estão aprendendo, ou o que deveriam ter aprendido, em relação aos conteúdos e habilidades básicas estabelecidos no currículo. Como os currículos geralmente são muito extensos, a elaboração de provas nacionais indica quais as aprendizagens a serem consideradas fundamentais e asseguradas a todos os alunos [...] Os objetivos do SARESP muito se assemelham aos objetivos das demais avaliações mencionadas anteriormente, quais sejam: a produção de diagnósticos precisos da qualidade do ensino oferecido nas escolas públicas paulistas e o acompanhamento sistemático dos resultados na educação, constituindo um importante instrumento de monitoramento das políticas públicas de educação no Estado de São Paulo. (p. 275).

Esse posicionamento declarado por Castro no artigo citado, o qual defende o Saresp como um importante instrumento de monitoramento dos projetos propostos e desenvolvidos pela Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, coincide com o posicionamento oficial desta Secretaria.

Contudo, muitos pesquisadores (Almerindo Janela, Dias Sobrinho, Sandra Zákia, entre outros) dedicados às questões concernentes à avaliação de larga escala, afirmam que tanto os instrumentos quanto o modelo de avaliação que têm sido adotados pelos diferentes sistemas não oferecem elementos suficientes para promover esse tipo de efeito, qual seja: orientar a elaboração e os processos de implementação das propostas voltadas para a melhoria da qualidade da educação, como é o caso “declarado” da proposta curricular instituída no Estado de São Paulo em 2008.

Nesse sentido, corroboramos com as afirmações de Almerindo Janela Afonso sobre os limites presentes nos modelos dos sistemas de avaliação de larga escala, os quais se encontram em curso, em diversos países da Europa e América. Afonso aponta que uma avaliação que pretenda dar conta da qualidade da educação deve ser pensada levando em conta três dimensões fundamentais, a saber: a científica, a pedagógica e a democrática. Nas palavras deste pesquisador:

[...] a escola (pública ou privada) com qualidade só pode ser uma escola simultaneamente democrática e com elevadas possibilidades de propiciar aprendizagens efectivas em termos científicos, técnicos e humanísticos. A qualidade deverá ser, não apenas científica, mas também pedagógica e democrática — e a avaliação destas qualidades não se pode resumir à aplicação de testes estandardizados ou a outras formas idênticas de avaliação externa. Por isso, ao contrário do que, por vezes, nos fazem crer, a adopção de certos dispositivos de avaliação externa (sobretudo os que são exclusivamente baseados em indicadores quantificáveis e mensuráveis) não contribuirá para a tão propagandeada melhoria da qualidade do ensino, representando antes um retrocesso político e

educacional injustificável quando comparado com os progressos científicos e epistemológicos que têm vindo a conduzir a avaliação para perspectivas anti-positivistas, mais complexas, pluralistas, democráticas e objectivas. (2007, p. 20)

Assim como para Afonso, está claro para nós que avaliações externas, como o Saesp, não são capazes de alcançar a complexidade presente no contexto educacional de tal sorte que possa contribuir para a melhoria da educação oferecida. Isso porque, fazem parte dessa complexidade processos pedagógicos voltados para a promoção de “uma concepção ampliada de cidadania e uma visão crítica e sustentada do mundo e da vida” (idem 2007, p.19). Inclui-se ainda e indispensavelmente a dimensão democrática voltada para a negociação, pois consciente da ausência de neutralidade nesses contextos; bem como, da presença de conflitos referentes aos interesses e as visões de mundo dos diferentes atores envolvidos. E a democracia reivindica a garantia da promoção de qualidade não só científica (com foco no desempenho), mas também técnica e humanística para todas as pessoas.

Nessa perspectiva, as avaliações externas, ao centralizarem esforços na dimensão científica e no desempenho do estudante, revelam (quando muito) apenas os efeitos dos problemas presentes nos processos de ensino-aprendizagem. Ou seja, não têm potencialidade para monitorar e menos ainda orientar políticas educacionais voltadas para a melhoria qualidade. Essas avaliações têm servido muito mais a instituição por parte dos governos de uma forma autocrática de controle das instituições públicas de ensino.

No caso específico do Saesp embora as avaliações tenham sofrido alterações ao longo de sua trajetória, iniciada em 1996, a focalização nos aspectos científicos, na pretensa neutralidade, bem como no caráter técnico permanece como característica central desse sistema de avaliação.

Tem-se assistido, então, no Estado de São Paulo, a promoção de um sistema de avaliação que vem sendo utilizado para justificar medidas de premiação e punição de instituições escolares e docentes, especialmente, por meio de bônus e de destinação de recursos. Tal sistema tem ainda afiançado a definição de programas e ações arbitrárias por parte dos órgãos de gestão central da Secretaria da Educação.

Nessa perspectiva, o Saesp segue tendência semelhante a adotada em diversos desses sistemas de avaliação, no Brasil e no mundo. Essa tendência aponta para o controle das redes públicas de ensino, para a centralização do poder

decisório e para a responsabilização de instituições escolares e professores pela qualidade do ensino oferecido.

A Proposta Curricular de 2008 e os resultados do Saesp

A Proposta Curricular instituída a partir de 2008 na rede pública de educação básica do Estado de São Paulo constitui-se como uma entre diversas outras medidas centralizadoras adotadas pelos órgãos centrais de gestão da educação nesse Estado. A intensidade dessa centralização salta aos olhos quando analisamos o material de orientação que acompanha a proposta. Tal material é composto de cadernos para os alunos (apostilas) em todas as disciplinas, Guia do professor, o qual descreve detalhadamente como deve ser trabalhado cada capítulo do caderno dos alunos e ainda um manual de orientação para o gestor “motivar a adesão à proposta curricular”.

A própria secretária da educação, quando da implementação da proposta curricular, admite, em documento destinado aos gestores escolares e professores, a intensão de promover uma maior centralização do poder decisório, em relação a toda ação pedagógica nas e das instituições paulistas de ensino:

Neste ano, colocamos em prática uma nova Proposta Curricular, para atender à necessidade de organização do ensino em todo o Estado. A criação da Lei de Diretrizes e Bases (LDB), que deu autonomia às escolas para que definissem seus próprios projetos pedagógicos, foi um passo importante. Ao longo do tempo, porém, essa tática descentralizada mostrou-se ineficiente. Por esse motivo, propomos agora uma ação integrada e articulada, cujo objetivo é organizar melhor o sistema educacional de São Paulo. Com esta nova Proposta Curricular, daremos também subsídios aos profissionais que integram nossa rede para que se aprimorem cada vez mais. Lembramos, ainda, que apesar de o currículo ter sido apresentado e discutido em toda a rede, ele está em constante evolução e aperfeiçoamento. Mais do que simples orientação, o que propomos, com a elaboração da Proposta Curricular e de todo o material que a integra, é que nossa ação tenha um foco definido. Apostamos na qualidade da educação. Para isso, contamos com o entusiasmo e a participação de todos. (SÃO PAULO. p.5. 2008).

As palavras da Secretária da Educação evidenciam a intensão de centralizar as decisões pedagógicas, via proposta curricular. Admite ainda que tal medida contraia as indicações da própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, que confere autonomia às escolas na elaboração do seu Projeto Político Pedagógico. Ou seja, admite que a proposta curricular fechada do Estado de São

Paulo, representa, na prática, um “receituário” para as escolas, deixando uma margem muito estreita para o debate e as tomadas de decisão na elaboração do PPP e dos encaminhamentos pedagógicos em geral.

Em suma, as medidas tomadas pela Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, a exemplo do Saresp e da Proposta Curricular de 2008, têm caminhado no sentido da centralização do poder decisório, contrariamente ao discurso da ampliação da autonomia das instituições escolares. Nesse sentido, há um claro comprometimento da dimensão da democratização da educação básica pública, a qual, de acordo com a nossa concepção, se constitui numa dimensão fundamental em um processo que busque a melhoria da qualidade da educação.

O insucesso, bem como as dúvidas sobre a existência de uma real preocupação, na definição dessas medidas, em relação à promoção da melhoria da qualidade do ensino fica mais evidente quando comparamos os resultados do Saresp antes e depois da implementação da Proposta Curricular de 2008.

Optou-se por uma análise comparativa entre os dados do Saresp de 2008 e os atuais, referentes a 2012. Isso porque, em 2008 o Saresp avaliou o desempenho de alunos que participaram dos processos de ensino-aprendizagem anteriores à implementação da Proposta Curricular do Estado, já em 2012 essa avaliação verifica o desempenho de alunos cujos processos de ensino-aprendizagem vem sendo orientados pela Proposta Curricular do Estado há quatro anos.

A observação dos dados referentes às avaliações do Saresp desses anos, dispostos nos quadros abaixo demonstra, nesse intervalo de tempo, um aumento percentual dos estudantes que apresentaram desempenho abaixo do básico, enquanto evidencia a redução do percentual daqueles que demonstraram desempenho básico, adequado e avançado.

Quadro comparativo dos desempenhos dos estudantes do 9º ano do Ensino Fundamental no Saresp: 2008 e 2012

Níveis de desempenho	Língua Portuguesa		Matemática	
	2008	2012	2008	2012
Abaixo do básico	26,1%	28,5%	34,5%	36,6%
Básico	56,4%	55,9%	53,9%	53,2%
Adequado	15,6%	14,0%	10,2%	9,1%
Avançado	1,9%	1,6%	1,3%	1,0%

Elaborado pelas autoras, a partir dos dados do Saresp disponíveis em: <http://saresp.fde.sp.gov.br/2008/>.

Quadro comparativo dos desempenhos dos estudantes do 3º ano do Ensino Médio no Saresp: 2008 e 2012

Níveis de desempenho	Língua Portuguesa		Matemática	
	2008	2012	2008	2012
Abaixo do básico	32,9%	34,4%	54,3%	55,8%
Básico	37,7%	38,8%	40,5%	39,4%
Adequado	28,5%	26,3%	4,8%	4,5%
Avançado	0,9%	0,5%	0,4%	0,3%

Elaborado pelas autoras, a partir dos dados do Saresp disponíveis em: <http://saresp.fde.sp.gov.br/2012/>.

A análise dos dados do Saresp é esclarecedora, observa-se que o desempenho dos estudantes, além de não apresentar melhora, caiu, no intervalo entre 2008 e 2012, em relação aos componentes curriculares de Língua Portuguesa e Matemática, os quais se destacam como objetos de análise desse sistema de avaliação. A relevância desses dados se intensifica quando a Secretaria de Educação do Estado, mais uma vez, em sua apresentação do Saresp para o ano de 2012 declara:

O SARESP tem como finalidade produzir informações consistentes, periódicas e comparáveis sobre a situação da escolaridade básica na rede pública de ensino paulista, visando orientar os gestores do ensino no monitoramento das políticas voltadas para a melhoria da qualidade educacional. 2012. (SÃO PAULO. Saresp. 2012.)

Há uma incoerência prática, no discurso da Secretaria de Educação do Estado. Se a Secretaria considera o Saresp um bom instrumento de monitoria das medidas voltadas para a melhoria da qualidade da educação; o que ocorreu no caso de Proposta Curricular de 2008, foi justamente o oposto do que se buscou. Ou seja, as mudanças promovidas pela Secretaria a partir, principalmente, dos resultados do Saresp, para melhorar a qualidade da educação, demonstraram-se, segundo os dados do próprio Saresp, extremamente equivocadas. Essas medidas revelam, quatro anos após a sua implantação, um resultado, ainda inferior aos demonstrados antes da concretização dessas medidas.

À guisa de conclusão retoma-se a questão apresentada no resumo desse artigo, “de qual qualidade estamos falando?” Sobre o posicionamento da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, este parece mais coerente com uma preocupação voltada para o controle e a centralização das propostas e processos educativos, do que com a busca pela melhoria da qualidade da educação oferecida pelo Estado. Poderia se acrescentar ainda que a Secretaria tem buscado responder às demandas dos exames nacionais (Prova Brasil e Enem) e às exigências dos organismos multilaterais (especialmente o Banco Mundial).

Em relação ao conceito de qualidade da educação que defendemos, cumpre retomar o já mencionado nas páginas anteriores. Pensar essa questão exige considerar três dimensões fundamentais: a científica (ou técnica), a pedagógica e a democrática. É nessa perspectiva que a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo se distancia ainda mais da busca pela melhoria da qualidade da educação, uma vez que desconsidera, em suas ações, a dimensão democrática.

Pensamos que seja necessário voltar mais uma vez ao princípio dessa reflexão e insistir na resposta sobre a definição de qualidade da educação em um Estado que até o momento tem se demonstrado incapaz de oferecer educação básica de qualidade para a grande maioria da população.

Finalmente, cumpre lembrar que, por se tratar de estudo em andamento, o presente texto se propôs mais em trazer os dados que vem sendo trabalhados e levantar algumas questões para reflexão a partir desses.

Referências Bibliográficas e Documentais

AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação Educacional**: regulação e emancipação. São Paulo. Cortez. 2000.

_____. Estado Políticas Educacionais e Obsessão Avaliativa. **Contrapontos**. V. 7. n 1. p.11-22. Itajaí. Jan/abr. 2007.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. A Consolidação da Política de Avaliação da Educação Básica no Brasil. **Meta: Avaliação**. Rio de Janeiro. v. 1. n. 3. p. 271-296. Set./dez. 2009.

DIAS SOBRINHO, José **Avaliação Políticas Educacionais e Reformas da Educação Superior**. São Paulo. Cortez. 2003.

SÃO PAULO/SEE. **Proposta Curricular do Estado de São Paulo**. Coord. Maria Inês Fini. – São Paulo : SEE, p. 5. 2008.

_____. FDE. Sistema de avaliação de rendimento escolar do estado de São Paulo. **Saresp/2008**. Relatórios. Disponível em: <http://saresp.fde.sp.gov.br/2008/>. Acesso em: 22 Set. 2013.

_____. FDE. Saresp - Sistema de avaliação de rendimento escolar do estado de São Paulo. **Saresp/2012**. Relatórios. Disponível em: <http://saresp.fde.sp.gov.br/2012/>. Acesso em: 22 Set. 2013.

_____. FDE. Saresp - Sistema de avaliação de rendimento escolar do estado de São Paulo. **Saresp/2012**. Apresentação. Disponível em: <http://saresp.fde.sp.gov.br/2012/>. Acesso em: 22 Set. 2013.

ZÁKIA SOUSA, Sandra. Avaliações em larga escala e os desafios à qualidade educacional. **Roteiro**, [S.l.], v. 36, n. 2, p. 309-314, Dez. 2011. ISSN 2177-6059. Disponível em: <http://editora.unoesc.edu.br/index.php/roteiro/article/view/1184>. Acesso em: 22 Set. 2013.