

AVALIAÇÃO EXTERNA NA REDE MUNICIPAL DE SÃO PAULO: PARA QUAL DIREÇÃO CONDUZ?

EXTERNAL ASSESSMENT DEPARTMENT OF EDUCATION OF THE CITY SÃO PAULO:
LEADS TO WHAT DIRECTION?

Mauricio de Sousa¹
Luana Ferrarotto²

Resumo: Este trabalho faz uma análise da utilização das avaliações externas em larga escala, elaboradas pela Rede Municipal de Ensino de São Paulo, no período de 2005 a 2015. Inicialmente realizamos, a análise documental, descrevendo as avaliações externas próprias da rede, implementadas no município em questão. A saber: Prova São Paulo, Prova da Cidade e Prova Mais Educação. Em seguida, apresentamos as ações pedagógicas adotadas pela Secretaria Municipal de Educação, visando a melhoria do desempenho dos alunos nas avaliações externas. Por fim, utilizando o método quantitativo, apresentamos as médias do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) obtidas por todas as escolas municipais de São Paulo, no período de 2005 a 2013. Verificamos também o percentual de escolas que conseguiram atingir as metas estabelecidas por este índice. Através dessa análise qualitativa e quantitativa, percebemos que a política educacional da referida rede de ensino, na última década, direcionou-se para o estreitamento curricular (ênfase nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática) e o treinamento dos alunos, em uma perspectiva de qualidade da educação voltada ao alcance de metas estabelecidas externamente a escola, através do IDEB. No entanto, os resultados obtidos pelo município, no IDEB, nos anos analisados, nos mostram que esta política de adoção de avaliações externas próprias, não significou a garantia das metas estabelecidas por este índice. Nesse cenário, é preciso refletir que a qualidade da educação muitas vezes caminha na contramão das iniciativas de controle, em especial, via avaliação externa.

Palavras-chave: Rede Municipal de Educação de São Paulo. Avaliação externa em larga escala. Políticas Educacionais. IDEB.

Abstract: In this paper we analyze the use of external assessments on a large scale developed by the Department of Education of the São Paulo city, during the period from 2005 to 2015. Initially we performed, document analysis, the description of the external evaluations implemented in the evaluated city, named: Prova São Paulo (Sao Paulo Exam), Prova da Cidade (City Exam) e Prova Mais Educação (More Education Exam). Next, we present pedagogical actions taken by the Sao Paulo city hall department of education wich aimed to improve student performance in external evaluations. Finally, using the quantitative method, we present the averages of the Basic Education Development Index (IDEB) of all public schools in São Paulo, the period 2005-2013 by checking the percentage of schools that achieved the goals set by this index. Through this qualitative and quantitative analysis, we realized that the educational policy of the mentioned educational system was driven to a curriculum narrowing process (more emphasis in given to the Portuguese Language and Mathematics subjects) and the training of the students, in a perspective of education quality focused on the achievement of the goals established outwards the school through the IDEB, in the last decade. However, the results obtained by the municipality in the years analyzed show us that the adoption of external evaluations in large school did not mean to guarantee the targets set by this index . In this scenario, we must reflect that the quality education that goes against the control initiatives, in particular via external evaluation.

Keywords: Department of Education of the São Paulo. External evaluation on a large scale. Education Policy. IDEB.

¹ Doutorando em Educação pela Faculdade de Educação da Unicamp junto ao grupo de pesquisa LOED (Laboratório de Observação e Estudos Descritivos). Atua como coordenador pedagógico na Rede Municipal de Ensino de São Paulo. Contato: sousama@ig.com.br

² Doutoranda em Educação pela Faculdade de Educação da Unicamp junto ao grupo de pesquisa LOED (Laboratório de Observação e Estudos Descritivos). Contato: luanaferrarotto@yahoo.com.br

INTRODUÇÃO

Nas duas últimas décadas, as avaliações externas se consolidaram, em nosso país, como um dos principais elementos direcionadores das políticas públicas educacionais. (AFONSO, 2014; BONAMINO, 2002; FREITAS, 2011). De modo geral, os atos normativos que as instituem, vinculam os resultados obtidos em testes padronizados à qualidade educacional. Em nível nacional, tal relação pode ser percebida pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), o qual, a partir de 2005, passou a quantificar a qualidade da educação (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005). Conforme consta no Artigo 3º do Decreto nº 6.904, de 24 de abril de 2007:

A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil). Parágrafo único. O IDEB será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso. (BRASIL, 2007, p.1, grifos nossos).

Nessa perspectiva, o conceito de qualidade, polissêmico e histórico (OLIVEIRA e ARAÚJO, 2005), a partir da instituição do IDEB, passa a ser defendido, pelos reformadores empresariais (FREITAS, 2012; 2014), enquanto combinação entre o fluxo do estudante ao longo dos anos escolares e seu desempenho, obtido através de um teste padronizado, a conhecida Prova Brasil. Isto significa dizer que tal medida é suficiente e precisa para definir o nível de qualidade da educação (ALMEIDA *et al*, 2013; OLIVEIRA, 2013).

Como consequência, muitas redes de ensino têm se alinhado a essa proposta avaliativa na intenção de aumentar seu IDEB. Esse foi o caminho adotado pela maior Rede de Ensino Municipal do país: São Paulo; a qual implementou um sistema próprio de avaliação, fazendo uso, entre outros mecanismos, dos testes padronizados.

Neste trabalho, ao apresentarmos a Rede Municipal de Ensino de São Paulo e suas avaliações externas, temos como objetivo debater e refletir sobre os caminhos percorridos pela referida rede na constituição de sua agenda política educacional ao perseguir as metas do IDEB. Para tanto, realizamos uma análise documental dos atos normativos referentes às avaliações externas implementadas pela Secretaria Municipal de Educação de São Paulo (SMESP) bem como um resgate da série histórica dos resultados obtidos pelas escolas da rede, no período de 2005 a 2013, na Prova Brasil, com análise sobre as metas estabelecidas e atingidas a partir da instituição de tais avaliações.

Para melhor compreensão do texto dividimos em: caracterização da Rede Municipal de Ensino de São Paulo e suas próprias avaliações externas; políticas públicas educacionais municipais adotadas a partir dos resultados das avaliações externas; e análise da relação entre as metas do IDEB e a política pública educacional municipal e por fim, as considerações finais.

CARACTERIZAÇÃO DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE SÃO PAULO E SUAS AVALIAÇÕES EXTERNAS

A cidade de São Paulo apresenta o maior sistema de ensino municipal do país, atendendo alunos nas seguintes modalidades: Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos. Atualmente, a Prefeitura Municipal de São Paulo, em parceria com o governo federal, intervém ainda na educação superior com a instalação de polos da Universidade Aberta do Brasil (UAB), oferecendo cursos superiores e de pós-graduação para professores da própria rede e para integrantes da comunidade, nas Universidades em Centro Educacional Unificado (UniCEU).

De acordo com os últimos dados da Secretaria Municipal de Ensino de São Paulo (SMESP, 2015), o sistema é composto por:

- 919.785 alunos (representando 8,2% dos 11 milhões de habitantes do município);
- 1.486 escolas, sendo 547 atendendo o Ensino Fundamental, 8 o Ensino Médio e 931 a Educação Infantil, somando-se a elas 362 creches indiretas, administradas por entidades conveniadas, e 1.625 convênios para atendimento da Educação Infantil;

- 83.800 funcionários, incluindo 49 mil educadores.

Para administrar tão vasta rede de ensino, esta foi organizada em treze Diretorias Regionais de Educação, que atuam nas escolas com a função de estabelecer uma relação entre a SMESP e as unidades escolares, na implementação das políticas públicas educacionais. Na última década, a avaliação externa em larga escala influenciou diretamente a política educacional adotada pela SMESP, em especial quanto à criação de um sistema próprio de avaliação externa.

Pôde-se observar esta característica já em 2005, quando a SMESP iniciou seu processo de estabelecimento de um sistema próprio de avaliação externa em larga escala. Com a Lei nº 14.063, de outubro de 2005 (SÃO PAULO, 2005), instituiu-se o sistema de avaliação de aproveitamento escolar dos alunos da Rede Municipal de Ensino de São Paulo. A lei já descrevia a necessidade do desenvolvimento de uma avaliação externa própria, para verificar o desempenho dos alunos em todos os componentes curriculares. Além dessa função, os resultados da avaliação subsidiariam a formação de professores e a reorientação da proposta pedagógica das escolas e também forneceriam dados para a implementação de uma política de recuperação paralela para alunos com dificuldades de aprendizagem.

Avançando no processo de criação de um sistema próprio de avaliação externa municipal, em 2006, por meio do Decreto nº 47.683 (SÃO PAULO, 2006), criou-se o Núcleo de Avaliação Educacional (NAE) da SMESP, cujos principais objetivos eram: a) coordenar e supervisionar as ações de avaliação educacional, internas e externas; b) estruturar e coordenar trabalhos para a criação e implementação de um banco de dados para armazenagem dos resultados das avaliações e elaboração de estatísticas institucionais sobre a educação municipal; c) propor e gerenciar trabalhos vinculados aos processos de avaliações educacionais.

Com a concretização do NAE, o passo seguinte foi a criação e a aplicação de diferentes avaliações externas em larga escala para os alunos da rede municipal de ensino. O NAE elaborou e coordenou, no período de 2007 a 2015, as seguintes avaliações externas em larga escala: Prova São Paulo (2007 a 2012), Prova da Cidade (2009 a 2012) e Prova Mais Educação (2015).

Para Alavarse (2013), as vantagens da adoção de um sistema próprio de avaliação em larga escala municipal são: (1) a possibilidade de maior controle dos processos educativos pelos gestores; (2) a participação de outros atores, como o professor, na construção da avaliação, possibilitando maior aceitação dos resultados; e (3) uma melhor identificação das dificuldades de cada escola e aluno. De acordo com o autor, tais características não podem ser observadas nas avaliações externas promovidas pelo governo federal, como a Prova Brasil.

Diante dessas vantagens das avaliações na esfera municipal passamos a analisar de forma sucinta as características de cada uma das avaliações externas em larga escala, elaboradas pela SMESP, sob a coordenação ou a supervisão do NAE.

A Prova São Paulo - No ano de 2007, o NAE, em conjunto com um grupo de professores e gestores da rede municipal de ensino e com o apoio de uma assessoria externa (composta por professores universitários), elaborou a Matriz de Referência para a Avaliação do Rendimento Escolar (SÃO PAULO, 2007), para avaliar os componentes de Língua Portuguesa e Matemática. Naquele momento, a matriz de avaliação não estava adequada a matriz curricular da rede, ainda em elaboração. A adequação ocorreu um ano depois. A situação, posteriormente, fez a SMESP observar que mesmo com a matriz de avaliação sendo elaborada antes, tornara-se claro que ela tinha uma função distinta da matriz curricular, como descrito no documento elaborado pela SMESP:

As Matrizes Curriculares da Secretaria Municipal de Educação destacam critérios de seleção e de organização dos conteúdos conceituais, procedimentais e atitudinais de cada área do conhecimento, bem como apontam orientações metodológicas para o trabalho pedagógico. A “Matriz de Referência para Avaliação do Rendimento Escolar” apresenta competências e habilidades básicas que se esperam dos estudantes ao final de cada período avaliado, mas não destaca as dimensões do conhecimento envolvido nessas competências e habilidades, nem a metodologia de trabalho pedagógico, pois uma Matriz de Referência para Avaliação

não tem essa função (SÃO PAULO, 2011, p.19-20).

A partir desta Matriz de Referência para a Avaliação do Rendimento Escolar, aplicou-se a primeira Prova São Paulo, no ano de 2007. De acordo com a legislação municipal, os objetivos da Prova São Paulo foram os seguintes:

a) reorientação da proposta pedagógica do Ensino Fundamental, de modo a aprimorá-la; b) viabilização da articulação dos resultados da avaliação com o planejamento escolar, a formação dos professores e o estabelecimento de metas para o projeto pedagógico de cada escola; c) orientação para os trabalhos desenvolvidos com os alunos que necessitam de reforço na aprendizagem (SÃO PAULO, 2011a, p.1).

A periodicidade desta avaliação era anual e vigorou entre 2007 e 2012. Sua elaboração ficou a cargo de empresas contratadas pela SMESP, mediante licitação. A aplicação era feita pelos professores da própria rede de ensino, com a orientação e a supervisão de monitores e coordenadores contratados pela empresa vencedora.

A realização da prova ocorria em dois dias, até 2010, e eram avaliados os componentes curriculares de Língua Portuguesa e Matemática. Nos anos de 2011 e 2012, a prova passou a ser realizada em três dias, em virtude da inserção de um novo componente curricular: Ciência e Natureza.

Além da prova, aplicavam-se questionários socioeconômicos, enviados para as famílias responderem de forma facultativa; questionários de hábitos de estudos preenchidos pelos alunos durante a prova; e questionários socioeconômicos e a respeito do trabalho pedagógico para professores das disciplinas avaliadas, gestores, coordenadores pedagógicos e supervisores de ensino (estes tinha que responder obrigatoriamente).

Esta avaliação externa foi censitária somente para os alunos da 4ª e da 8ª séries, no ano de 2007. A partir de 2008, passou a ser aplicada em todas as escolas da rede municipal, de forma censitária, para os alunos do Ensino Fundamental I – 2ª série (3º ano) e 4ª série (5º ano) – e Ensino Fundamental II – 5ª série (7º ano) e 8ª série (9º ano). Além disso, de forma censitária também,

para os alunos que obtiveram nota inferior a 150 pontos, na escala de proficiência em Língua Portuguesa, no ano anterior. Havia aplicação desta avaliação, de forma amostral, para alunos que alcançaram nota acima de 150 pontos na prova anterior.

A prova era composta de cerca de 32 itens, definidos como

[...] pré-testados, que compõem o banco de questões do Núcleo de Avaliação Educacional da SME e itens do banco de itens do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). A inclusão de itens do SAEB na Prova São Paulo permite que seus resultados tenham também comparabilidade nacional (SÃO PAULO, 2011, p.11).

Com duração de 3 horas, os alunos respondiam blocos compostos de 6 a 7 itens, a cada 30 minutos. Apenas no primeiro ano de aplicação da Prova São Paulo havia itens de resposta construída e produção de texto.

A metodologia adotada na primeira aplicação da Prova São Paulo foi uma junção da Teoria Clássica de Testes (TCT) e a Teoria de Resposta ao Item (TRI) (PASQUALI E PRIMI, 2003). A partir de 2009, a metodologia passou a ser apenas a TRI, com os resultados expressos na escala SAEB, variando entre 100 a 500 pontos (ALVES e SOARES, 2007). A pontuação era convertida em níveis de proficiências denominados: Abaixo do Básico, Básico, Adequado e Avançado. Conforme a série/ano avaliada, os níveis de proficiência atingiam diferentes valores na escala numérica, ou seja, conforme o aluno avançava em sua escolarização, tais valores também aumentavam.

Os resultados da Prova São Paulo eram disponibilizados para a escola, que recebia um relatório pedagógico com o desempenho individualizado de seus alunos. Residia aí a principal diferença em relação às avaliações externas em larga escala, promovidas pelo governo federal (a Prova Brasil, no caso), que encaminhava para as escolas um relatório com a média de desempenho de todos os alunos avaliados por série/ano, e não seus resultados individuais.

Com o resultado em mãos, a equipe gestora tinha acesso à proficiência de cada aluno, podendo fazer uma comparação de seus avanços anuais e

realizar as intervenções pedagógicas que julgasse necessárias. Também eram elaborados boletins com o desempenho individual, para ser entregues aos alunos. A partir de 2010, os boletins passaram a ser encaminhados, via correio, para suas residências.

A Prova da Cidade - No ano de 2009, a SMESP, por meio do NAE, criou outra avaliação em larga escala, chamada de Prova da Cidade (SÃO PAULO, 2009). A prova seria aplicada somente nas escolas que aderissem à proposta. Na descrição da SMESP, a Prova da Cidade

[...] é uma prova padronizada, com caráter externo e realizada em larga escala, cujas propostas de elaboração, aplicação, correção e intervenção estão mais próximas dos profissionais que atuam nas escolas. Ela aproxima-se mais, em alguns aspectos, de uma avaliação interna. (SMESP, 2014, p. 1)

A elaboração desta avaliação externa em larga escala ficava a cargo dos membros do NAE e de alguns professores da rede municipal que participavam dos cursos de elaboração de itens promovidos por este núcleo. Estas avaliações abrangiam apenas os componentes de Língua Portuguesa e Matemática.

A aplicação teve diferentes periodicidades: em 2009 e 2010, foi realizada apenas uma vez no ano, no mês de junho; em 2011, foi adotada três vezes, nos meses de abril, junho e setembro; e, em 2012, duas vezes, nos meses de junho e setembro.

Com relação aos alunos avaliados, a Prova da Cidade ficou restrita àqueles das 2ª, 4ª, 6ª e 8ª séries do Ensino Fundamental, apenas no primeiro ano de aplicação. A partir de 2010, todos os alunos da 2ª série (3º ano) a 8ª série (9º ano) do Ensino Fundamental passaram a ser avaliados.

Essa prova ocorria em dois dias, e era aplicada pelos próprios professores da escola, sem qualquer supervisão externa. Ela continha questões objetivas e abertas, ou seja, a finalidade era que o aluno dissertasse sobre os problemas cognitivos propostos. Na avaliação de Língua Portuguesa, havia também uma produção de texto. Com relação ao número de questões, não existia uma padronização: ele oscilava por prova e também por série/ano. Em média, variava entre 10 e 30 questões.

Após a aplicação das provas, o NAE encaminhava o guia de correção e cada escola ficava responsável pela correção e digitação dos resultados em sistema *on-line*. De posse desses dados, o NAE elaborava um relatório pedagógico. Este relatório

[...] não fornece um resultado numérico de proficiência, usualmente apresentado após a aplicação de avaliações externas com metodologia de análise pela Teoria da Resposta ao Item (TRI), como é o caso da Prova São Paulo, mas uma descrição do processo de desenvolvimento de habilidades dos alunos da rede, focalizando seus avanços e dificuldades. Nessa prova, a análise estatística realizada pelo Núcleo de Avaliação Educacional da SME ainda se restringe à Teoria Clássica de Testes – TCT, por motivos técnicos. As escolas recebem o levantamento percentual dos acertos por questão e o levantamento percentual de escolhas das alternativas, o que se constitui informação sobre as principais dificuldades e indicação das possibilidades de intervenção pedagógica (SÃO PAULO, 2011, p.16).

A partir da correção das provas, as escolas participantes já podiam realizar suas intervenções pedagógicas; e a SMESP, de posse dos relatórios finais, também podia redefinir ou manter suas políticas educacionais.

A Prova Mais Educação - No mês de março de 2013, o prefeito Fernando Haddad anunciou o fim da Prova São Paulo e da Prova da Cidade. Segundo ele, o investimento nestas avaliações não fazia sentido, pois os dados das avaliações externas promovidas pelo governo federal já eram suficientes para a adoção de políticas públicas na educação municipal (ESTADO DE SÃO PAULO, 2013).

Passados dois anos do atual governo, e com o início de um processo de reestruturação da rede municipal de ensino, intitulado *Programa Mais Educação São Paulo* (SÃO PAULO, 2014), entre outras medidas: ampliou-se de dois para três os ciclos de aprendizagem e adotou-se a reprovação, não apenas nas séries finais de cada ciclo, mas também do 6º ao 9º ano.

Em virtude da reorganização implantada, a rede municipal ficou sem um instrumento próprio de avaliação externa, por dois anos (2013 e 2014).

No mês de maio de 2015, foi anunciada uma nova avaliação externa em larga escala: a Prova Mais Educação, instituída pela Portaria nº 3.611 (SÃO PAULO, 2015) e que deveria ser realizada bimestralmente, para os alunos do 3º ao 9º anos, exceto no 4º bimestre, quando, em virtude da aplicação da Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA) e da Prova Brasil, os alunos do 3º, 5º e 9º anos não a realizarão.

Assim como na Prova da Cidade, as questões também seriam elaboradas pelo NAE e pelos professores que participarem do curso de formação para elaboração de itens promovidos pelo núcleo.

A aplicação e a digitação dos resultados (em um sistema on-line) ficariam a cargo da escola, sem qualquer supervisão externa. Os resultados da prova serviriam de subsídios para a revisão do processo de aprendizagem dos alunos. Por fim, ficaria sob responsabilidade do NAE a elaboração de guias de aplicação, guias de correção e a produção dos relatórios pedagógicos. Estes relatórios serviriam para que o Departamento de Orientação Pedagógica da SMESP promover cursos, orientações e mecanismos de intervenções nos processos pedagógicos das escolas.

POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS MUNICIPAIS ADOTADAS A PARTIR DOS RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES EXTERNAS

Após descrevermos cada uma das avaliações externas em larga escala realizadas pela SMESP, no período de 2005 a 2015, apresentamos agora algumas intervenções pedagógicas adotadas a partir delas. Destacamos, em especial, o período de aplicação da Prova São Paulo e da Prova da Cidade, já que a Prova Mais Educação teve apenas uma edição (em junho de 2015) e ainda não gerou qualquer intervenção.

Na relação entre a utilização dos resultados das avaliações externas municipais e as intervenções pedagógicas, Oliveira apresenta o seguinte quadro:

Raros são os sistemas que acompanham suas medidas com sugestões de iniciativas como oficinas, produção de materiais descritivos destinados aos profissionais do magistério e a população em geral, de modo que os resultados alcançados pela

rede de ensino e cada escola, em particular, sejam compreendidos. (OLIVEIRA, 2008, p.232)

Partindo deste pressuposto, Oliveira (2008) sugere alguns caminhos para a utilização dos resultados das avaliações externas: verificar as temáticas onde os alunos tem maior dificuldade de aprendizagem; reorganizar o trabalho pedagógico e os conteúdos trabalhados; adotar programas de recuperação paralela para os alunos com maior dificuldade de aprendizagem; e, por fim, rever o projeto pedagógico da escola, repensando os objetivos das ações pedagógicas. Portanto, Alavarase (2013), Nevo (1998) e Oliveira (2008) apresentam possíveis caminhos de interseção entre as avaliações externas e as intervenções pedagógicas do professor, em sala de aula.

Desta forma, a partir dos resultados de suas próprias avaliações externas, a SMESP adotou algumas políticas públicas educacionais. Destacamos duas ações que tiveram interferência direta na ação pedagógica escolar (evidentemente não podemos medirmos o real impacto de tais políticas públicas dentro das escolas, pois precisaríamos desenvolver um estudo direto em várias escolas municipais e também descrever e analisar a aplicação destas ações).

A primeira destas ações foi a criação, em 2010, dos Cadernos de Apoio de Aprendizagem (CAA), que são sequências didáticas nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática, para todas as séries do Ensino Fundamental. No ano de 2011, foram implantados os CAA da disciplina de Ciências, do 1º ao 5º ano (que passaram a ser avaliados na Prova São Paulo). A elaboração deste material estava fundamentada nos dados da Prova São Paulo e da Prova da Cidade, conforme descrevia o site da SMESP:

Os Cadernos de Apoio e Aprendizagem, destinados aos estudantes dos nove anos do Ensino Fundamental, têm como finalidade contribuir para o trabalho docente, visando à melhoria das aprendizagens dos alunos. Sua elaboração teve como critérios para seleção das atividades *as dificuldades apresentadas pelos alunos na Prova São Paulo e na Prova da Cidade* e o desafio que envolve o alcance das expectativas de aprendizagem contidas nos documentos de Orientações curriculares (SMESP, 2010, p.1, grifo nosso).

Todas as unidades escolares municipais receberam o material pedagógico e cada equipe gestora, em especial a Coordenação Pedagógica, tinha a função de orientar e acompanhar o trabalho dos professores em sua utilização. Os CAA foram organizados em uma sequência didática, com o objetivo de desenvolver os conteúdos e as habilidades avaliadas nas provas externas, municipais e federais.

A outra ação fundamentada nos resultados das avaliações externas foi o projeto de Recuperação Paralela, ou Estudos de Recuperação, conforme a Portaria nº 5.359, de 5 de novembro de 2011, em seu artigo 1º, parágrafo único:

O Programa de que trata esta Portaria visa recuperar aprendizagens necessárias ao prosseguimento de estudos dos *alunos que se encontram no nível de proficiência Abaixo do Básico*, de acordo com os resultados da Prova São Paulo, considerando, também, os resultados obtidos nas avaliações permanentes e cumulativas realizadas pela escola que demonstrem as dificuldades de aprendizagem (SÃO PAULO, 2011b, p.1, grifo nosso).

A Portaria colocou como ponto inicial para indicação dos alunos para recuperação paralela, os resultados da avaliação externa com escala de proficiência Abaixo do Básico. Em seguida, indicou que se deviam considerar as avaliações permanentes, realizadas pela escola. Ou seja, como a Prova São Paulo apresentava os resultados individuais dos alunos, a escola poderia identificar quem se encontrava em um nível de proficiência Abaixo do Básico e indicar para a recuperação.

Da mesma maneira, que foi elaborado o CAA para ser utilizado pelo professor na aula com todos os alunos, a SMESP elaborou ainda um material pedagógico que deveria ser seguido pelo professor de recuperação. O material era composto por apostilas, divididas em módulos: ao terminar um módulo o aluno passaria para o seguinte.

Após a descrição das ações promovidas pela SMESP, entendemos que, no período de 2005 a 2015, tivemos uma intensificação no uso dos resultados das avaliações externas, que acabou interferindo diretamente nas ações do processo de ensino-aprendizagem dentro da escola (CHAPPAZ; BORN, 2013).

Com relação às avaliações externas podemos perceber que, a partir de 2007, os alunos da Rede Municipal de Ensino de São Paulo foram submetidos a uma grande quantidade de avaliações. Silva e Sousa (2012), ao analisarem as avaliações aplicadas por uma escola desta rede de ensino, relatam que os estudantes realizaram além da Prova Brasil, as avaliações externas próprias do município, mais duas avaliações internas, abrangendo todas as disciplinas elaboradas pela instituição, os chamados Provões, e por fim, as avaliações dos conteúdos aplicadas pelos professores.

Frente à implementação de um sistema próprio de avaliação externa, em direção ao alinhamento às propostas avaliativas do governo federal, com objetivo de elevar índices obtidos via testes padronizados, vale questionar: a SMESP atingiu as metas projetadas pelo IDEB? E mais: em quais aspectos esses sistemas de avaliação vêm contribuindo com a formação dos estudantes?

OS RESULTADOS DO IDEB NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE SÃO PAULO

O IDEB, criado em 2007, é constituído por dois dados: o rendimento escolar (taxas de aprovação) e o desempenho dos alunos na Prova Brasil - organizada pelo governo federal, por meio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), que a cada dois anos, avaliam os alunos das escolas públicas das séries finais do Ensino Fundamental I (1º ao 5º anos) e Ensino Fundamental II (6º ao 9º anos). O resultado deste indicador é expresso em uma escala de zero a dez; o objetivo das escolas brasileiras é atingir o patamar de 6,0 pontos, até o ano de 2021.

Durante o período de 2005 a 2013, ocorreram cinco aplicações da Prova Brasil, nos anos de 2005, 2007, 2009, 2011 e 2013. As escolas da SMESP participaram de todos os exames, o que nos permite fazer uma análise dos resultados e perceber os avanços, ou não, das unidades escolares da maior rede de ensino municipal do país.

Na Tabela 1, podemos observar o avanço nas médias do IDEB nas séries finais das escolas do Ensino Fundamental I. Em 2005, existiam 52 escolas com médias entre 3,0 e 3,5, passando para apenas 3 unidades com tais valores, em 2011. Já as escolas com médias variando de 5,6 a 6,0

saltaram de 1, em 2005, para 41 unidades, em 2011.

TABELA 1 DISTRIBUIÇÃO DAS ESCOLAS POR IDEB – ENSINO FUNDAMENTAL I (4ª SÉRIE/5º ANO)

	Não participou	Menor 3,0	3,0 a 3,5	3,6 a 4,0	4,1 a 4,5	4,6 a 5,0	5,1 a 5,5	5,6 a 6,0	6,1 a 6,5	Total de escolas
2005	91	2	52	159	173	59	11	1	0	548
2007	84	3	28	126	169	92	40	6	0	548
2009	28	0	3	36	144	213	92	30	2	548
2011	8	0	3	26	128	208	134	41	0	548

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados INEP (2013).

Verificamos ainda, através da série histórica da Tabela 1, uma redução das escolas com médias inferiores e iguais a 4,0. Em 2005, eram 213 escolas e, em 2011, o número caiu para 29, com o consequente aumento de escolas com médias superiores a 4,0 (244 escolas, em 2005, contra 511 escolas, em 2011).

O movimento de melhoria das médias do IDEB pode ser notado nas séries finais das escolas de Ensino Fundamental II, conforme a Tabela 2, ou seja, uma redução das escolas com médias inferiores e iguais a 4,0; em 2005, eram 201 escolas, caindo para um pouco mais da metade em 2013, ou 110 escolas.

TABELA 2 DISTRIBUIÇÃO DAS ESCOLAS POR IDEB – ENSINO FUNDAMENTAL II (8ª SÉRIE/9º ANO)

	Não participou	Menor 3,0	3,0 a 3,5	3,6 a 4,0	4,1 a 4,5	4,6 a 5,0	5,1 a 5,5	5,6 a 6,0	Total de escolas
2005	109	3	56	142	148	73	6	0	537
2007	95	22	95	151	118	47	8	1	537
2009	36	8	63	142	174	89	25	0	537
2011	7	0	31	139	189	127	39	5	537
2013	13	1	14	95	221	154	36	3	537

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados INEP (2013).

Da mesma forma, evidenciamos na Tabela 2 um aumento das escolas com média acima de 4,0 pontos. Em 2011, eram 360 escolas passando para 414 escolas, em 2013.

Observando apenas estes dados, poderíamos depreender que as políticas públicas adotadas pela SMESP (avaliação externa em larga escala elaborada pelo município, Matriz de Referência para a Avaliação do Rendimento Escolar, Matrizes de Avaliação, CAA e Programa de Recuperação Paralela) poderiam causar um grande impacto na melhoria das metas estabelecidas pelo IDEB.

Por outro lado, ao fazer uma análise mais detalhada da série histórica dos resultados do IDEB, arguimos um novo questionamento: que

porcentagem do total de escolas da Rede Municipal de Ensino de São Paulo atingiu as metas estabelecidas no IDEB, em todas as avaliações da série histórica (2007 a 2013)?

De acordo com os dados da Tabela 3, verificamos que, no período de 2007 a 2009, tivemos um aumento de escolas que atingiram a meta estabelecida no IDEB. No Ensino Fundamental I, em 2007, foram 313 escolas a alcançar a meta estipulada. Já em 2009, ocorreu um aumento avançando para 370 escolas. A melhoria ocorreu também no Ensino Fundamental II, conforme os dados da Tabela 3: em 2007, 152 escolas atingiram a meta do IDEB, avançando para 223, em 2009, mantendo-se a média em

2011, com 221 escolas a alcançar a meta do IDEB.

TABELA 3 ESCOLAS QUE ATINGIRAM A META ESTABELECIDADA PELO IDEB

	Número de escolas do Ensino Fundamental I (4ª série/5º ano)	Porcentagem em relação ao número de escolas participantes da Prova Brasil (4ª série/5º ano)	Número de escolas do Ensino Fundamental II (8ª série/9º ano)	Porcentagem em relação ao número de escolas participantes da Prova Brasil (8ª série/9º ano)
2007	313	67,4	152	34,3
2009	370	71,1	223	44,5
2011	254	47	221	41,6
2013	Não divulgado	Não divulgado	126	24

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados INEP (2013).

Entretanto, a onda de crescimento das escolas que atingiram a meta estipulada pelo IDEB foi interrompida no Ensino Fundamental I, no ano de 2011, pois apenas 254 escolas alcançaram, o que representou 47% das escolas participantes da prova, naquele ano. Infelizmente, não podemos avaliar se o movimento de queda prosseguiu, pois a Prefeitura Municipal de São Paulo não permitiu a divulgação dos dados das escolas do Ensino Fundamental I, relativos ao ano de 2013.

Com relação às escolas do Ensino Fundamental II, a maior queda se deu em 2013, quando só 126 escolas atingiram a meta do IDEB,

ou seja, apenas 24% das escolas participantes da Prova Brasil. Significa dizer que, no ano de 2013, pouco mais de 2 em cada 10 escolas da maior rede municipal de ensino do país alcançaram a meta.

Outro dado importante a notar é a quantidade de escolas da Rede Municipal de Ensino de São Paulo que atingiram as metas do IDEB, em todos os anos (2007 a 2013). Conforme a Tabela 4, apenas 35,4% das escolas de Ensino Fundamental I alcançaram as metas em todas as avaliações. Quanto ao Ensino Fundamental II, só 10% das escolas as atingiram.

TABELA 4 PORCENTAGEM DAS ESCOLAS QUE ATINGIRAM AS METAS ESTABELECIDAS PELO IDEB EM TODAS AS AVALIAÇÕES

	Número de escolas que atingiram a meta em todas as avaliações	Porcentagem (%) das escolas em relação ao total de escolas participantes dos exames	Total de escolas que participaram de todos os exames
Ensino Fundamental I (4ª série/5º ano)	162	35,4	457
Ensino Fundamental II (8ª série/9º ano)	43	10	428

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados INEP (2013).

Analisando tais dados, podemos concluir que 3 em cada 10 escolas, do Ensino Fundamental I, e apenas 1 em cada 10, do Ensino Fundamental II, da maior rede de ensino municipal do país conseguiram manter a média no IDEB em todas as avaliações, entre 2007 a 2013.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao descrevermos o sistema próprio de avaliação e algumas ações pedagógicas implementadas pela SMESP, vimos como a referida rede passou a aplicar testes padronizados em larga escala para monitorar a qualidade da educação em uma perspectiva de alinhamento com a avaliação externa realizada em nível

nacional. Nessa lógica, o conceito de qualidade resume-se ao alcance de metas estabelecidas externamente à escola, através do IDEB.

Estudos sobre os impactos das avaliações externas (ARCAS, 2009; RAVITCH, 2013; SCHNEIDER, 2013) indicam que como forma de atingir as metas, as práticas pedagógicas e avaliativas das instituições escolares são alteradas e, como consequência, há o “aumento do controle e das regulações no interior da escola” (AGUILAR, 2009, p.14). Dessa forma, ocorre a ênfase nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática e, sobretudo, nos conteúdos recorrentes nas provas das referidas disciplinas, além do uso intensivo de atividades testes, elaboração e aplicação de simulados.

Ao perseguir as metas do IDEB, percebemos que a concepção estreita quanto à qualidade da educação, tem como efeito um processo educativo alicerçado na instrução para a realização de testes. Assim, a instrução impera enquanto o “desenvolvimento de condições físicas, mentais, afetivas, estéticas e lúdicas do ser humano (condições omnilaterais)” (FRIGOTTO, 2003, p. 32) perde espaço.

Nesse cenário, é preciso refletir que a qualidade da educação muitas vezes caminha na contramão das iniciativas de controle, em especial, via avaliação externa (SORDI, 2012). Ao contrário uma qualidade social da educação significa pensar as reais das necessidades das escolas, que são particulares em cada contexto, e garantia a participação e corresponsabilidade de todos envolvidos nesse processo educativo.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, Almerindo Janela. Questões, objetos e perspectivas em avaliação. **Avaliação**. Campinas, Sorocaba, v. 19, n. 2, p. 487-507, jul. 2014.
- AGUILAR, Luis Enrique. A Educação Paulista: perspectivas de ação e responsabilidade socioeducacional. **Revista APASE**, n. 10, p. 12-21, 2009.
- ALAVARSE, Ocimar et. al. Avaliações externas e qualidade na educação básica; articulações e tendências. In: **Estudos de Avaliação Educacional**. São Paulo, v. 24, n. 54, p.12-31, janeiro/abril. 2013.
- ALMEIDA, et. al.. O Ideb: limites e ilusões de uma política educacional. **Educação & Sociedade**, v. 34, n. 125, p. 1153-1174, 2013.
- ALVES, Maria Teresa Gonzaga e SOARES, José Francisco. As pesquisas sobre o efeito das escolas: contribuições metodológicas para a sociologia da educação. **Sociedade e Estado**. 2007, vol.22, n.2, pp. 435-473. ARCAS, Paulo. **Implicações da Progressão Continuada e do SARESP na Avaliação Escola: tensões, dilemas e tendências**. Tese (Doutorado) Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- BONAMINO, Alicia C. **Tempos de avaliação educacional: o SAEB, seus agentes, referências e tendências**. Rio de Janeiro: Quartet, 2002.
- BRASIL. Presidência da república. Casa Civil. Subchefia para Assuntos jurídicos. **Decreto nº 6.094**, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm>. Acesso em: 30 de março de 2014.
- CHAPPAZ, Raíssa de Oliveira; BORN, Bárbara Barbosa. Influências na constituição do currículo oficial na Rede Municipal de Ensino de São Paulo. In: **Cadernos CENPEC**. São Paulo, v.3, n.2. p. 187-208, junho 2013.
- ESTADÃO (Portal do O Estado de São Paulo – on-line). **A extinção da Prova São Paulo**. 30 de abril de 2013. Disponível em: <http://opiniao.estadao.com.br/noticias/geral,a-extincao-da-prova-sao-paulo-imp-,1026992>. Acesso em: 15 de abril de 2015.
- FREITAS, Luiz Carlos. Responsabilização, meritocracia e privatização: conseguiremos escapar ao neotecnicismo? In: **3º Seminário de Educação Brasileira**. Centro de Estudos Educação e Sociedade, Campinas, fev. 2011.
- FREITAS, Luiz. Carlos. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 33, n. 119, jun.2012.
- FREITAS, Luiz Carlos. Os reformadores empresariais da educação e a disputa pelo controle do processo pedagógico na escola. In: **Educ. & Soc.**. Campinas, v. 35, nº 129, p. 1085-1114, out/dez, 2014.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do Capitalismo Real**. São Paulo: Ed. Cortez. 2003.
- NEVO, David. Avaliação por diálogos: uma contribuição possível para o aprimoramento escolar. In: TIANA, Alejandro (Coord.). **Anais do Seminário Internacional de Avaliação Educacional, 1 a 3 de dezembro de 1997**. Tradução de John Stephen Morris. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), 1998. p. 89-97.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A utilização de indicadores de qualidade na unidade escolar ou porque o IDEB é insuficiente. In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete A. (Orgs.). **Vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil: implicações nas redes de ensino, no currículo e na formação de professores**. Florianópolis: Insular, 2013. p. 81-100.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Avaliações externas podem auxiliar o trabalho pedagógico da escola? In: SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Educação. **Educação: fazer e aprender na cidade de São Paulo**. SME: 2008. p.230-237.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAUJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**. São Paulo, n. 28, p. 5-23, jan./abr. 2005.

RAVITCH, Daiane. **Reign of Error: The hoax of the privatization Movement and the Danger to American's Public Schools**. Alfred A. Knopf. New York. 2013.

SÃO PAULO (Município). **Decreto nº 47.683**, de 14 de setembro de 2006. Regulamenta a Lei nº 14.063, de 14 de outubro de 2005, que institui o Sistema de Avaliação de Aproveitamento Escolar dos Alunos da Rede Municipal de Ensino de São Paulo, sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=15092006D%20476830000>. Acesso em: 11 maio de 2015.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 14063**, de 14 de outubro de 2005. Institui o sistema de avaliação de aproveitamento escolar dos alunos da Rede Municipal de Ensino de São Paulo, sob a responsabilidade da secretaria municipal de educação. Disponível em: <<http://cm-sao-paulo.jusbrasil.com.br/legislacao/806118/lei-14063-05>>. Acesso em: 20 de maio 2015.

SÃO PAULO (Município). **Portaria nº 2.912**, de 21 de maio de 2009. Dispõe sobre a realização da “PROVA DA CIDADE” nas Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino. Disponível em: <http://www.sinpeem.com.br/lermais_materias.php?cd_materias=3141#.VecouViko>. Acesso em: 20 de junho de 2015.

SÃO PAULO (Município). **Portaria nº 5.264**, de 26 de outubro de 2011a- Dispõe sobre a realização da edição 2011 da Prova São Paulo nas unidades educacionais da rede municipal de ensino. Disponível em http://www.sinpeem.com.br/lermais_materias.php?cd_materias=5856&furl=_Portaria-n-5264-DOC-de-27102011-pagina-16-. Acesso em: 20 de junho de 2015.

SÃO PAULO (Município). **Portaria nº 5.359**, de 04 de novembro de 2011b - Estabelece novos procedimentos para o desenvolvimento do programa “estudos de recuperação” nas escolas municipais de ensino. Disponível em: <http://www.sinpeem.com.br/lermais_materias.php?cd_materias=5869&furl=_Portaria-no-5359-DOC-de-05112011-paginas-14-e-15->. Acesso em: 25 de junho de 2015.

SÃO PAULO (Município). **Portaria nº 3.611**, de 29 de maio de 2015. Institui a “Prova Mais Educação”, instrumento de avaliação bimestral nas Unidades Educacionais que mantêm o Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino de São Paulo, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.sinesp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13111:-portaria-no-3611-de-29-de-maio-de-2015-institui-a-prova-mais-educacao-instrumento-de-avaliacao-bimestral-nas-unidades-educacionais-&catid=48:saiu-no-doc&Itemid=221>. Acesso em: 10 junho de 2015.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Educação. **Matriz de referência para a avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental – Ciências Naturais** (Versão Preliminar). São Paulo: SME: 2011. 54p.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Educação. **Matrizes de referência para a avaliação do rendimento escolar**. São Paulo: SME, 2007. 228 p.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual. Políticas de avaliação em larga escala e a construção de um currículo nacional para a educação básica. **Rev. Cient.**, São Paulo, n. 30, p. 17-33, jan./abr. 2013.

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO (SMESP). **Caderno de Apoio e Aprendizagem**. São Paulo: Fundação Padre Anchieta, 2010. Disponível em: <<http://portalsme.prefeitura.sp.gov.br/Projetos/fundemedio/AnonimoSistema/MenuTexto.aspx?MenuID=17>>. Acesso em: 3de março de 2013.

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO(SMESP). **Prova da Cidade**. 2014. Disponível em: <<http://portalsme.prefeitura.sp.gov.br/Projetos/nucleo/AnonimoSistema/MenuTexto.aspx?MenuID=47&MenuIDAberto=24>>. Acesso em: 17 de agosto de 2014.

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO (SMESP). **Números da Secretaria**. 2015. Disponível em: <<http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Noticia/Visualizar/PortalSMESP/Numeros-da-Secretaria>>. Acesso em: 23de julho de 2015.

SILVA, Kenya Paula Gonçalves; SOUSA, Mauricio. As relações entre Avaliação Externa e Gestão Pedagógica: uma leitura a partir da Escola Pública da cidade de São Paulo. In: **Anais X Colóquio sobre questões curriculares/VI Colóquio Luso Brasileiro de Currículo**, 2012, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

SORDI, Mara Regina Lemes. Implicações ético-epistemológicas da negociação nos processos de avaliação institucional participativa. **Educ. Soc.**, v. 33, n. 119, p. 485-510, 2012.