

I Encontro Internacional de Gestão, Desenvolvimento e Inovação

12 a 14 de setembro de 2017- Naviraí-MS



REESTRUTURAÇÃO DA SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO: Estudo sobre o processo de implementação das mudanças na região de Itaquatecetuba/SP

Roseli Salvador
Universidade Metodista de São Paulo (UMESP) / Governo do Estado de São Paulo
rosisalv@gmail.com

Sibelly Resch
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) – Campus de Naviraí
sibelly.resch@ufms.br

Eixo Temático: Educação, Saúde e Sociedade

RESUMO

Esse trabalho visa analisar o processo de reestruturação da Secretaria Estadual de Educação de São Paulo. Essa reestruturação é objeto do Decreto 57.141 de 18/07/2011 e tem como principal premissa a gestão de resultados com foco no aluno. Esse é um dos pilares do programa Educação Compromisso de São Paulo, que visa à melhoria do ensino nas escolas públicas estaduais. Realizou-se uma pesquisa qualitativa, exploratória e descritiva por meio de pesquisa bibliográfica, documental e pesquisa de campo com agentes escolares da região de Itaquatecetuba, município da região metropolitana de São Paulo. Os resultados apontam que a reforma administrativa avança para as questões político-pedagógicas das escolas, causando conflitos com os princípios constitucionais e legais da educação brasileira. Além disso, identificam-se dificuldades na mudança de papéis dos diretores de escola proposta pela reforma.

Palavras-chave: Reforma administrativa; política educacional; gestão de pessoas; papéis.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como escopo a reestruturação da Secretaria Estadual de Educação de São Paulo, regulamentada pelo Decreto 57.141 de 18/07/2011 (SÃO PAULO, 2011), que tem como principal premissa a gestão de resultados com foco no aluno e é um dos cinco pilares do programa Educação Compromisso de São Paulo, que visa à melhoria do ensino nas escolas públicas estaduais.

Os estudos para a realização da reestruturação começaram no ano de 2008 e mostraram que a Secretaria estava extremamente desatualizada, tendo em vista que a última reforma administrativa datava do ano de 1976. Além de ter ocorrido há muito tempo, a reforma foi descaracterizadas por inúmeras adaptações, formais e informais, realizadas para atenderem demandas imediatas da Secretaria.

Uma das principais deficiências se referia ao quadro de pessoal, que não era qualificado e bem remunerado para exercer a gestão da educação em todos os níveis da estrutura da Secretaria. Um exemplo era o fato de que aproximadamente 1900 professores estavam alocados em funções burocráticas dentro das diretorias de ensino, em detrimento dos trabalhos em sala de aula, junto aos alunos. Além de tirar o foco do aluno, que era fundamental para o avanço da educação, este “desvio” de função trazia outros problemas, como a falta de qualificação desses professores para realizar os trabalhos burocráticos, tornando as atividades das diretorias extremamente desorganizadas.

O objetivo deste trabalho é analisar o processo de implementação da reforma administrativa da Secretaria Estadual de Educação de São Paulo, após os cinco anos de publicação do decreto 57.141/11. Para tanto, realizamos uma pesquisa qualitativa, descritiva e de caráter exploratório. Inicialmente realizou-se uma pesquisa documental buscando identificar o histórico de reformas na Secretária. Posteriormente, realizaram-se diálogos informais com professores (GIL, 2008), supervisores de ensino e diretores de escolas localizadas no município de Itaquateceta, cidade localizada na região metropolitana de São Paulo. O estudo apresenta indicativos importantes para discutir o processo de reestruturação da Secretária Estadual de Educação de São Paulo, considerando o contexto no qual a pesquisa foi realizada.

Cabe ressaltar que a reforma administrativa é extremamente complexa, pois envolve uma série de processos, departamentos, gestores, funcionários e professores. Outra grande dificuldade que encontramos é ter como objeto de pesquisa uma reestruturação que ainda está

em desenvolvimento e não se institucionalizou completamente ou produziu todos os resultados esperados por seus idealizadores.

A educação brasileira passa por um momento de extrema fragilidade, evidenciada pela baixa qualidade de ensino. Lembramos que o Brasil ficou na 60ª posição do Ranking de Educação Mundial e São Paulo está inserido neste problema nacional. Portanto, é urgente detectar as principais causas destas fragilidades, buscando soluções para a melhoria do ensino de nossas escolas. Nesse sentido, esse estudo contribui para identificar fatores e obstáculos que impactam na melhoria da qualidade educacional em São Paulo.

2 REESTRUTURAÇÃO: PERSPECTIVA HISTÓRICA

A Secretaria de Educação do Estado de São Paulo surgiu com o Ato Adicional à Constituição Imperial de 1834, à época intitulada Secretaria de Instrução Pública, que transferiu para as províncias do império a responsabilidade pela instrução primária, antes, de competência do governo central.

A rede de educação paulista visava primeiramente o atendimento aos filhos da aristocracia e em segundo lugar à formação de mão de obra para a indústria que estava dando seus primeiros passos. Com o fim da escravatura, a chegada de imigrantes, o crescimento das indústrias e o surgimento de uma burguesia industrial e rural, o padrão aristocrático da educação deixou de ser homogêneo. Estes fatos foram determinantes para elevar a escola ao status de instituição fundamental da sociedade moderna.

O Regime Republicano traz consigo a ideia de um Estado laico e as escolas passaram a admitir crianças que não professavam a fé católica, além de crianças de etnias antes rejeitadas pelas instituições de ensino. Este período vivenciou a chamada reforma Caetano de Campos (1890), durante a gestão de Prudente de Moraes (presidente da Província). Esta reforma adotou métodos de ensino diferenciados. Além da escola normal, que funcionava onde hoje é o prédio da Secretaria da Educação, foram criadas várias “Escolas Modelo”, que seguiam os padrões americanos de ensino (Training Schools) e foram comandadas pela educadora americana Marcia P. Browne e pela professora Maria Guilhermina Loureiro de Andrade.

A segunda reforma da Secretaria ocorreu em 1920, com Antonio Sampaio Dória que constatou que havia apenas 298 alfabetizados para cada mil habitantes, algo bastante comprometedor para a plataforma republicana às vésperas do aniversário de 100 anos da

Proclamação da República. A solução encontrada foi reduzir o ensino primário a apenas dois anos e a criação de até três períodos de aula por dia nas instituições de ensino, aumentando assim o aproveitamento das poucas escolas existentes, sem precisar aumentar os recursos destinados à educação para 40% das verbas do Estado.

Uma ideia tentadora para as autoridades, pois equacionaria o problema de forma a aumentar minimamente os recursos financeiros aplicados na educação, aproveitando os prédios e os professores e ainda assim aumentando o atendimento educacional. Contudo, Dória permaneceu menos de um ano à frente da Secretaria, alegando divergências com o governo, sendo substituído por Guilherme Kuhlmann, que deu continuidade ao processo até o decreto 3858/1925, que modificava completamente a estrutura criada por Dória. O principal destaque deste decreto foi a proposição de concursos de promoção e remoção de professores, ligados à competência e assiduidade.

Contudo, o Estado de São Paulo avançou muito pouco durante a República Velha no que se refere à educação. Como disse Fernando de Azevedo, “Do ponto de vista cultural e pedagógico, a Primeira República foi uma revolução que abortou” (AZEVEDO, 1953, p. 134).

A Era Vargas se inicia com a Revolução de 1930 e, até o ano de 1945 passou por importantes acontecimentos históricos, como a Intentona Comunista, a Segunda Guerra Mundial, o aumento do poder da elite empresarial urbana, o êxodo rural, a Constituição de 1934, o sufrágio universal, o aumento da influência da classe média e dos operários na vida política do país, o reconhecimento dos direitos trabalhistas e, no campo da educação, a criação do Ministério da Educação e a criação das Secretarias de Educação dos Estados, no Estado de São Paulo, o decreto 4917/31 criou a Secretaria da Educação e Saúde Pública. Outro fator marcante daquela época foi a criação da Universidade de São Paulo em 1934.

A educação foi organizada de um ponto de vista geral pelo primeiro ministro da Educação Francisco Campos, com novas diretrizes, onde se destaca a criação de um Conselho Nacional de Educação. Contudo, ele recebeu críticas por não dar a devida atenção ao ensino fundamental, normal e industrial, fazendo com que Fernando de Azevedo redigisse o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, que defendia a escola pública gratuita, obrigatória e laica, porém, somente em 1942, com o ministro Gustavo Capanema, foi esboçado um sistema educacional para o país.

Durante o Estado Novo (1937 – 1945) não havia diretrizes que norteassem a educação primária no Brasil, acentuando as diferenças regionais, Capanema introduziu a ideia, contudo,

somente em 1961 foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que deu entrada na Câmara Federal apenas dois anos depois da Constituição de 1946 e ficou por treze anos aguardando aprovação.

Não obstante, após toda esta espera, a LDB de 1961 não durou muito, pois o golpe militar de 1964 e a promulgação da Constituição de 1967 implantaram reformas administrativas e curriculares que alteraram o ensino básico. A legislação educacional era bastante confusa, voltada para a expansão quantitativa das escolas, pela institucionalização do ensino profissionalizante e pelo tecnicismo pedagógico.

A crise educacional do país foi agravada durante o período de crescimento econômico das décadas de 60 e 70, quando ficou evidente que o sistema educacional brasileiro não era capaz de oferecer os recursos humanos necessários para dar andamento do crescimento econômico. Com isso, foram firmados os acordos MEC-USAID, que celebrava convênios entre o Ministério da Educação e o serviço governamental dos Estados Unidos *Agency for International Development*, com o intuito de implantar novos programas educacionais e reformar o sistema educacional.

Durante este período, falava-se em modernidade e inovação, e o ex reitor da USP, Antonio Barros de Ulhoa Cintra tornou-se Secretário da Educação de São Paulo e o educador José Mário Pires Azanha era o coordenador do ensino básico da Secretaria. Foi então implantado o sistema de orçamento-programa, que estava muito em voga no exterior e tinha a finalidade de mensurar os resultados e avaliar o progresso alcançado na consecução dos objetivos. Havia também os exames de admissão, que eram utilizados para selecionar os alunos que iriam ingressar no curso ginásial. As melhores escolas realizavam os próprios exames com muito rigor, com o intuito de formar classes que lhe garantissem o conceito de escola-modelo.

Contudo, após a unificação dos testes, a maioria das crianças obtinha aprovação e os pais passaram a exigir as vagas conquistadas pelas crianças, e como a proporção de ginásios era de um curso ginásial para cada dez cursos primários, a solução encontrada pelo governo foi multiplicar os períodos de aula, em até cinco por dia. Porém, Azanha passou a se posicionar a favor do ensino básico de oito anos, foram então construídas muitas escolas e diversas funcionaram como ginásio e grupo escolar concomitantemente. Por seu posicionamento, Azanha foi visto como um perigo pelo Regime Militar, foi preso e processado em 1970, acusado por ter estabelecido a desordem no sistema educacional do Estado.

No entanto, ao olharmos hoje, percebemos que a reforma educacional implantada a partir de 1969, acabou definindo o ensino de oito anos como padrão para o país, além de facilitar os exames de admissão e popularizar o ensino, que deixou de ser privilégio das elites intelectual e socialmente favorecidas, tendo em vista que o que se seguiu foi a promulgação da Lei 5692/1971, conhecida como a “LDB do autoritarismo”, que implantou uma reforma com um primeiro grau que unia primário e ginásio e um segundo grau profissionalizante.

Segundo a professora Roseli Fischmann, em sua tese de doutorado apresentada em 1990 na Faculdade de Educação da USP, a nova legislação não traria grandes mudanças para a educação de São Paulo, mas ocasionou muitos transtornos para as escolas, pois o linguajar tecnicista dos documentos que orientam sua implantação produziu, segundo ela, uma divisão na Secretaria da Educação, acentuando o distanciamento entre o que era planejado ali e o que as escolas faziam.

Esta mesma Lei determinava a implantação de uma reforma administrativa, que no caso de São Paulo, só ocorreu no governo seguinte, (1975-1979), com o governador Egydio Martins, tendo como secretário da Educação José Bonifácio Coutinho Nogueira, que tinha como principal objetivo redistribuir a rede física de ensino do Estado. O crescimento populacional do Estado de São Paulo no período de 1930 a 1965 foi de 66%, enquanto que o aumento da população escolarizada cresceu 144% no mesmo período, mas ainda estava aquém das necessidades tanto quantitativa quanto qualitativamente.

A Secretaria estabeleceu então que os objetivos seriam implantar uma reforma do ensino de 1º e 2º graus; reorganizar administrativamente a Secretaria; redimensionar seus recursos físicos; regularizar os quadros do pessoal docente, técnico e administrativo; oferecer atendimento educacional e nutricional ao pré-escolar. Podemos perceber, no entanto, que a reforma administrativa precisaria ir além dos aspectos educacionais, levando em conta os aspectos econômicos e demográficos, considerando ainda o desenvolvimento estadual. Outro aspecto a se considerar era o crescente movimento de redemocratização. O então Secretário da Educação, levando em conta os diversos fatores envolvidos criou um plano de reestruturação baseado em quatro vetores:

1. Reforma administrativa nos recursos humanos
2. Redistribuição da rede física
3. Atualização dos recursos pedagógicos
4. Reforma administrativa (sob coordenação do professor Roberto Moreira).

A estrutura básica criada por Roberto Moreira vigorou de 1976 a 2010, sofrendo

algumas alterações, baseadas nas demandas que surgiram ao longo deste período. Havia bastante descontentamento dos educadores com relação à postura autoritária dos governantes com relação às ações da Secretaria. Houve, a partir dos anos 1980, uma intensa discussão sobre os rumos da educação paulista. Um marco importante dessa discussão foi no governo de Franco Montoro, que nomeou Paulo de Tarso Santos, ex ministro da educação, como Secretário da Educação e este, por sua vez, fez de José Mario Pires Azanha o seu chefe de gabinete. Azanha redigiu um documento conhecido como Documento 1, que continha um plano para revalorizar a profissão do magistério.

O plano de Azanha estava em consonância com o anteprojeto da LDB, que propunha que as escolas estabeleçam o seu projeto pedagógico, com a participação da comunidade escolar, num processo de gestão democrática, que deveria contar com a participação da comunidade não só na elaboração do projeto, mas também como membros dos conselhos escolares. Este anteprojeto deu entrada no Congresso Nacional em 1988, pouco depois da promulgação da Constituição. A LDB foi aprovada em 1996, sob o nº 9394/96 e apresentou um ensino básico que se estendia até o ensino médio, com três anos de duração. Outro destaque da nova LDB foi a preocupação com o atendimento especializado e gratuito às pessoas com necessidades especiais e o atendimento de creches e pré-escolas para crianças de 0 a 6 anos.

À época da aprovação da LDB tínhamos a professora Rose Neubauer, que realizou uma série de reformas na Educação paulista, entre elas a municipalização do ciclo I do ensino fundamental, além de propor importantes reformas administrativas na Pasta, que se mostrava muito grande e pouco ágil. O seu programa contava com quatro eixos: modernização; desconcentração das decisões; descentralização e melhoria do ensino.

A desconcentração buscou tornar o poder de decisão mais próximo das escolas, naquele momento, havia uma estrutura de poder que se iniciava no gabinete do secretário e passava por uma Coordenadoria de Ensino e Normas Pedagógicas, pelas Coordenadorias de Ensino da Capital e do Interior, pelas Diretorias Regionais, pelas Delegacias de Ensino para enfim chegar às escolas. O primeiro ato da então Secretária foi eliminar as quinze Diretorias Regionais e, ao longo do seu período como Secretária ela também reduziu o número de Delegacias de Ensino. Levando em consideração critérios de distância e população escolar. Ainda sob o princípio da desconcentração, algumas tarefas antes executada pelos poderes centrais foram repassadas para as Delegacias de Ensino.

A partir da sua gestão, os Delegados de Ensino passaram a ser escolhidos após serem

submetidos a uma prova, que avaliava seu conhecimento de administração e pedagogia, tendo que elaborar um plano de trabalho para as regiões escolhidas por eles (podiam optar por duas regiões), após receber os indicadores positivos e negativos dessas áreas. O candidato que elaborasse o melhor plano era escolhido para a função.

No quesito modernização, o intuito era implantar uma comunicação em rede e a criação do planejamento anual, tendo como base a matrícula dos alunos, que até então, sem a informatização, ocorriam de maneira desordenada, com uma duplicação de nomes que ocorria pelo temor dos pais em não conseguir vagas para os filhos e acabava onerando o Estado, que deslocava recursos e mão de obra desnecessariamente, já que chegou a ser computado o número de 300 mil nomes duplicados nos registros de matrículas das escolas da rede.

A descentralização teve como foco principal o repasse de escolas para o município (municipalização), que causou forte reação dos professores, ocasionando protestos e greves.

Após este período, as escolas foram reorganizadas para atender os alunos por um período maior de tempo, visando à melhoria do ensino, os turnos que antes eram de quatro horas aumentaram em uma hora o período de aulas dos alunos, buscou-se ainda uma ocupação homogênea das escolas, que tiveram muitos alunos do período noturno transferidos para o diurno, além de readequar os alunos no que tange à idade – série, com a criação das classes de aceleração.

Contudo, apesar dos avanços, a Secretaria ainda era excessivamente burocrática, o modelo que tinha como órgãos centrais a CEI (Coordenadoria de Ensino do Interior), a COGESP (Coordenadoria de Ensino da Grande São Paulo), CENP (Centro de Estudos e Normas Pedagógicas) e DRHU (Departamento de Recursos Humanos), se mostraram insuficientes para a amplitude do trabalho. A comunicação era precária e estava clara a necessidade de uma reestruturação que fizesse com que a Secretaria passasse de um modelo burocrático para um mais gerencial.

A reestruturação implementada hoje teve seu embrião gerado em 2007, quando a então Secretária Maria Helena Guimarães de Castro percebeu a necessidade de modernizar e desburocratizar os processos da Secretaria, apesar das inúmeras tentativas de dinamizar a Pasta e tornar o trabalho mais eficaz, o modelo utilizado estava muito desatualizado e não levava em consideração uma série de fatores fundamentais para o bom funcionamento de um órgão público da dimensão da Secretaria da Educação de São Paulo.

3 REESTRUTURAÇÃO: MOTIVAÇÃO E NOVO DESENHO

No ano de 2008, a Secretaria convidou técnicos da FUNDAP (Fundação do Desenvolvimento Administrativo) para fazer um estudo aprofundado da Pasta com vistas à apresentar alternativas para a modernização administrativa da Secretaria.

Ao final de 2008, a FUNDAP apresentou o resultado do estudo realizado, ressaltando que a estrutura da Secretaria era antiquada e não estava em condições de cumprir com os objetivos a que se destinava. Era necessário redefinir o papel do Dirigente de Ensino e fortalecer as Diretorias, perceberam ainda que havia grandes desigualdades entre elas, pois umas estavam muito sobrecarregadas e outras com bem menos atividades.

Era necessário ainda que houvesse uma equipe técnica capacitada para realizar as tarefas que seriam de competência dessas Diretorias. Lembramos que a estrutura da Secretaria estava funcionando nos mesmos moldes há 36 anos e era perceptível que esta estrutura não era mais capaz de atender as necessidades da Pasta.

Outro fator preponderante é que a estrutura criada em 1976 sofreu uma série de alterações e adaptações, muitos departamentos e órgãos não existiam mais, como no caso das divisões regionais, que foram extintas, com o fim do nível intermediário de decisão, as Diretorias ficam sobrecarregadas e sem profissionais adequados para realizar as tarefas, assim, muitos professores foram designados para desempenhar funções administrativas. Além do despreparo para as tarefas administrativas, a retirada desses professores da sala de aula prejudicava o bom andamento das escolas.

A estrutura anterior da Secretaria era anterior à LDB, ao FUNDEF e ao FUNDEB. Apresentava ainda uma falta de alinhamento entre as Coordenadorias do Interior e da Grande São Paulo e os departamentos de suprimento escolar e de recursos humanos eram insuficientes para dar conta das demandas crescente da Pasta, que universalizou os ensinos fundamental e médio.

Todas estas questões acabavam por recair sobre as escolas, afinal, os supervisores de ensino não tinham possibilidade de acompanhar o trabalho delas de perto, pois estavam muito envolvidos em atividades administrativas, muitas tarefas que deveriam ser executadas pelas diretorias eram repassadas para as escolas, tirando assim o foco do diretor das questões pedagógicas, enfim, não havia possibilidade de permanecer desta forma, era imperiosa a necessidade de reestruturação.

No âmbito administrativo, as mudanças se mostravam de fato necessárias, tendo em

vista que o modelo utilizado estava defasado e chegaria a um ponto em que se tornaria praticamente inoperável. Além dos problemas burocráticos, a própria sociedade questionava às ações da secretaria, cobrando o oferecimento de uma formação integral ao educando. Desse modo, o principal objetivo do processo de reforma está alinhado aos objetivos fins da pasta, ou seja, a formação dos alunos.

A nova estrutura foi então “desenhada”, a pasta agora contava com as seguintes Coordenadorias CGRH (Recursos Humanos); COFI (Orçamento e Finanças); CISE (Infraestrutura e Serviços Escolares); EFAP (Escola de Formação de Professores); CGEB (Gestão do Ensino Básico) e CIMA (Informação, Monitoramento e Avaliação Educacional). As Diretorias também foram reformuladas, com novos centros e núcleos, diretamente ligados às Coordenadorias, com o intuito de facilitar a comunicação.

A Secretaria remodelou ainda as funções da FDE (Fundação para o Desenvolvimento da Educação), que a partir de então aguardaria as solicitações da Secretaria para atendê-las.

As atribuições de cada Coordenadoria foram detalhadas para avaliar a necessidade da criação de subáreas, e qual o perfil dos profissionais que atuariam em cada uma dessas áreas e subáreas. Foi criado ainda um organograma.

A próxima etapa foi a elaboração do Decreto 57.141/11, que deveria conter todas as entregas, a estrutura básica, as atribuições de cada órgão e o papel de cada funcionário, com a devida definição do perfil destes profissionais.

A última fase é a implantação de todas estas mudanças, que obviamente deve ser gradativa, pois é natural que alguns processos sejam pensados e executados “à moda antiga”.

A idealização das mudanças mais profundas ocorreu quando a secretária Rose Neubauer esteve à frente da Pasta. Neste período ocorreram os maiores questionamentos que provocaram acalorados debates na sociedade. Contudo, Gabriel Chalita, que substituiu Neubauer à frente da Pasta deu sequência as políticas implementadas, apesar de apresentar uma forma totalmente diferente de liderança. Podemos perceber, no entanto, que foi durante a gestão de José Serra que a reestruturação tomou a forma que conhecemos hoje, com metas e ações que davam a direção das mudanças pretendidas.

4 REESTRUTURAÇÃO: A VISÃO NEOLIBERAL E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A EDUCAÇÃO

As mudanças implicam num diversificado programa de ações que modificam as

normas legais, a forma de regulação dos processos, a organização didática das escolas, as atribuições dos funcionários e os procedimentos didático-pedagógico das escolas.

O novo modelo de gestão pública, no campo educacional, caracteriza-se por novas formas de fornecimento de materiais, financiamento, utilizando formas indiretas de controle, novas condições de exercício do poder e a reconfiguração dos papéis nas várias instâncias do sistema educativo. Por meio de outras fontes e instrumentos de regulação (BARROSO, 2003), focalizam-se os fins desejados, caracterizando-se assim a passagem da estratégia de “regulação do controle” dos meios e procedimentos a priori para a da “regulação autônoma e sistêmica” a posteriori dos resultados (Brasil/ MARE, 1995, p. 22). É o caso da avaliação, que, passa a analisar os objetivos por meio do controle do produto, e não dos processos, reduzindo assim a interferência do Estado no funcionamento das organizações escolares e nos comportamentos dos seus agentes, utilizando uma forma mais sutil de controle, sem comandos explícitos.

No novo paradigma da gestão educacional, confere-se ao administrador uma importância estratégica. Com a descentralização operacional, aumentaram-se as responsabilidades da escola e do seu gestor, que assume o papel de coordenador da ação de diferentes componentes do sistema educacional, recebendo maior autonomia para o processo decisório. Entretanto, as decisões mais relevantes continuam centralizadas no Estado, que passa a regulamentar, avaliar e monitorar as unidades escolares (CARVALHO, 2009).

Carvalho (2009) explica que o modelo gerencial privilegia os mecanismos de mercado. Dessa forma, a escola autônoma passa a ser gerida como empresa. Esclarece que no Brasil, diferentemente do contexto analisado por Osborne e Gloeber (1998), a competição entre as escolas não está formalmente colocada como parte integrante das políticas públicas no Brasil, no entanto, alguns dos mecanismos adotados (ela menciona vários prêmios) acabam por incentivar a competição e a produtividade. Nesse sentido, “premiando as instituições bem sucedidas, oferecendo incentivos à produtividade e avaliando o desempenho, o Estado propõe um sistema educacional baseado na autonomia e na democracia” (CARVALHO, 2009, p. 1153).

Retomando o caso em análise, observa-se que a aplicação destes conceitos na reestruturação da secretaria acaba por mostrar alguns fatores conflitantes, tendo em vista que algumas medidas são antagônicas à ideia de autonomia e democracia, tais como: a unificação do currículo para toda a rede - deixando de considerar as questões regionais e a autonomia das escolas para produzir a proposta pedagógica; a mudança na concepção do currículo - que

deixa de valorizar a formação cultural em detrimento da pedagogia das competências, que relativiza a importância da formação do indivíduo, pensando apenas na inserção do indivíduo no mercado; a utilização de material concebido centralizadamente, tendo como consequência a uniformização - alienando o professor e reduzindo-o a um reproduzidor de uma proposta elaborada externamente, sem considerar a singularidade das comunidades escolares.

Além disso, a reestruturação adotou medidas voltadas ao ideal neoliberal que são incompatíveis com o ideal de uma educação que valoriza a formação integral do educando (FREIRE, 2007). Por exemplo, o uso dos resultados dos alunos como critério para a concessão de bônus salarial aos educadores introduziu uma variável que não deveria fazer parte do processo pedagógico e que pode causar um desvirtuamento da função avaliativa. O incentivo monetário e a adoção de uma escala numérica para expressar o aproveitamento do aluno são uma clara tentativa de controlar os resultados.

“Ao mesmo tempo em que o capital e a lógica de mercado penetram em áreas em que até então sua presença era limitada, a educação passa a constituir um mercado em acentuada expansão, em escala mundial. Isso tem ensejado uma modificação nos objetivos gerais das políticas educacionais, tanto nos países centrais como nos países em desenvolvimento, em particular, no Brasil. Inclui-se todo o processo educacional na esfera do mercado e generalizam-se os procedimentos e valores típicos do capitalismo competitivo na gestão dos sistemas e das instituições educacionais.” (SOUZA e OLIVEIRA, 2003, p 874).

Ao sair do âmbito administrativo e adentrar nas questões político-pedagógicas a Reforma assume uma retórica neoliberal, que resume o modelo de administração na palavra qualidade. Como explicita Marrach (1996), é como se a qualidade se tornasse uma palavra mágica capaz de resolver todos os problemas da Educação e as fórmulas gerenciais fossem suficientes para melhorar essa qualidade. Nesse sentido, o termo desempenho do aluno aproxima a escola da empresa. Para ela:

O raciocínio tecnicista equaciona problemas sociais, políticos e econômicos como problemas de gerência adequada e eficiente ou inadequada e ineficiente. Ao comparar a escola pública à escola particular, a retórica neoliberal diz que a qualidade da primeira é inferior à da segunda porque a administração da escola pública é ineficaz, desperdiça recursos, usa métodos atrasados. Não levando em conta a diferença social existente entre elas. Assim, a noção de qualidade traz no bojo o tecnicismo que reduz os problemas sociais a questões administrativas, esvaziando o campo social e político do debate educacional, transformando os problemas da educação em problemas de mercado e de técnicas de gerenciamento (MARRACH, 1996, s/p).

Para essa autora, os problemas sociais, econômicos, políticos e culturais da educação se convertem em problemas administrativos, técnicos, de reengenharia. A escola ideal deve ter

gestão eficiente para competir no mercado. O aluno se transforma em consumidor do ensino, e o professor em funcionário treinado e competente para preparar seus alunos para o mercado.

Notamos durante a análise das ações da Secretaria no que tange à mudança do currículo e à forma de conduzir as unidades escolares que há um grande conflito com princípios constitucionais e legais da educação brasileira. A Constituição Federal de 1988 (art. 206, III e VI) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei Federal 9394/96, art. 3º, II, III e VIII; art. 12, I; art.13, I e II; art. 14; art. 15) ressaltam que deve ser garantida a “pluralidade de ideias e de concepções pedagógicas”, “na autonomia da escola” a quem incumbe a construção de sua proposta pedagógica, na “participação dos professores e demais profissionais na elaboração do projeto pedagógico da escola” e na responsabilidade dos sistemas de ensino de “assegurar progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e financeira às escolas”.

5 REESTRUTURAÇÃO: A VISÃO DOS AGENTES

A pesquisa de campo foi realizada no início de 2016, por meio de diálogos informais com diferentes agentes escolares, num universo de cento e vinte professores, doze supervisores de ensino e trinta diretores de escola do município de Itaquatecetuba/SP. O diálogo estabelecido buscou compreender a percepção desses agentes em relação ao processo de reestruturação da secretaria estadual de educação.

A pesquisa de campo realizada revelou que todos os entrevistados têm conhecimento da implantação da reforma. Entretanto, grande parte afirmou que não houve mudanças em sua rotina de trabalho devido ao processo de reestruturação. No que tange aos professores, ficou bem claro que eles não adotaram as apostilas oferecidas pela Secretaria como o único material de trabalho. De todos os professores com os quais conversamos apenas quatro deles seguem a apostila. A justificativa dada pela maioria é a de que as apostilas não consideram a realidade do aluno ou da comunidade em que está inserido, dificultando o processo de ensino-aprendizagem.

Quanto aos diretores de escola, apenas um deles afirmou que mudou sua forma de atuar na unidade. Considerando que falamos com a maioria, dentre o universo de diretores, observa-se a complexidade do processo de reestruturação. Entre os fatores que impactam nesse processo de mudança está a cultura organizacional. Considerando que um dos princípios organizacionais elencados no decreto 57.141 de 18/07/2011 destaca que as escolas

devem ficar concentradas no processo de ensino-aprendizagem, exercendo o diretor o papel de gestor da unidade, e não como o centro do poder dentro da unidade. Esse papel foi assumido e exercido pelos diretores durante muito tempo. Após a reforma, o foco do diretor deve ser o processo de ensino-aprendizagem e não os processos burocráticos e a centralização das decisões administrativas, funções atribuídas ao gerente da escola. Por isso, supõe-se que há uma resistência dos diretores ao processo de mudança decorrente da divisão de poder com os gerentes de escola.

Quanto aos supervisores de ensino, podemos perceber que houve uma maior adesão à mudança de papéis em sua rotina de trabalho, pois todos eles afirmaram que deixaram de fazer um papel burocrático dentro da Diretoria de Ensino e se voltaram para questões pedagógicas, estando mais presentes dentro das unidades escolares, orientando, auxiliando e formando profissionais. Contudo, alguns fizeram críticas bastante relevantes no que concerne à unificação do currículo e à transformação da educação em “mercadoria”, não aceitando a visão de que o educando é um “cliente” que deve ser preparado apenas para o mercado de trabalho. Todos com os quais conversamos defendem uma formação integral do educando, que deve ser orientado com vistas a se tornar um cidadão crítico, com bases culturais sólidas, que o preparem para se inserir numa sociedade e não num “mercado”.

Ao observar de perto as unidades escolares, percebemos que, no que tange às questões administrativas, o processo de Reestruturação não foi bem compreendido pelos que estão distantes do centro de poder. A permanência de um comportamento centralizador por parte dos diretores de escola mostra que o modelo gerencial de administração ainda não foi bem assimilado e que o conceito de autonomia associado ao fortalecimento da democratização da gestão escolar, por meio da participação responsável de todos nas decisões necessárias e na sua efetivação mediante um compromisso coletivo com resultados educacionais ainda não faz parte da cultura organizacional dessas unidades observadas. Podemos verificar ainda que, quando nos voltamos para as questões didático-pedagógicas da reforma, sobretudo as relacionadas à unificação do currículo, não há uma aceitação por parte do corpo docente, nem tampouco a unificação é bem vista pelos supervisores de ensino.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho buscou analisar o processo de implementação da reforma administrativa da Secretaria Estadual de Educação de São Paulo na região de Itaquatecubá.

A pesquisa realizada nos mostrou que, de fato, a mudança no modelo administrativo utilizado pela Pasta era necessária, porém, como ressaltamos, o resultado dessas mudanças deve se refletir no educando. É neste ponto que encontramos o que consideramos como o principal problema da reestruturação, pois a reforma não se limitou ao processo administrativo, avançando para as questões pedagógicas, causando uma série de questionamentos e críticas que nos levam repensar o processo.

Identificou-se ainda que as mudanças previstas em termos de papéis foi mais assimilada pelos supervisores pedagógicos do que pelos diretores de escolas, que se mantém na posição de centralizador do processo decisório no âmbito das suas escolas. Esse resultado demanda um aprofundamento de compreensão da percepção dos diretores acerca do processo de mudança. Como ressaltado, essa pesquisa tem caráter exploratório e futuros estudos podem concentrar-se na realização de pesquisas que identifiquem as dificuldades percebidas pelos diretores em relação às mudanças propostas pela reforma.

Por fim, devemos pontuar que mediante a grandiosidade da pasta, que conta com mais de cinco mil escolas, essa pesquisa não é capaz de fornecer um resultado generalizado e definitivo sobre o processo de implementação da reforma. Serve como um ponto de partida de reflexão sobre a e reestruturação e sobre os rumos da Educação Pública no estado de São Paulo. Sugere-se que outros pesquisadores dediquem-se a um estudo mais aprofundado e com maior amplitude de escolas em relação às diferentes regiões do estado.

REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, F. A. **Cultura Brasileira**. São Paulo: Editora Melhoramentos, 1953. 3a. Edição, Tomo III.
- BARROSO, J. A “**escolha da escola**” como processo de regulação: integração e seleção social? In: BARROSO, J. (Org.). *Escola pública: regulação, desregulação e privatização*. Porto: Asa, 2003. p. 79-109.
- BRESSER PEREIRA, L.C. A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (**Cadernos MARE da Reforma do Estado**; v. 1). 58p.
- CARVALHO, Elma Júlia Gonçalves de. Reestruturação produtiva, reforma administrativa do estado e gestão da educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 30, n. 109, p. 1139-1166, Dec. 2009.
- FISCHMANN, R. Vida e Identidade da escola pública: um estudo preliminar da resistência à mudança na burocracia estatal em São Paulo. **Tese**. Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Estadual de São Paulo (USP). 1990.
- FREIRE, P. **Pedagogia do Oprimido**. 46. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.
- GIL, A. C.. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MARRACH, S. A.. Neoliberalismo e educação. In: GUIRALDELLI JR, Paulo – Infância educação e neoliberalismo. São Paulo: Editora Cortez, 1996. Trecho do livro disponível em: <http://www.cefetsp.br/edu/eso/neoeducacao1.html> (acesso em 13.03.2016).

SÃO PAULO. DECRETO Nº 57.141, DE 18 DE JULHO DE 2011. Disponível em: http://www.educacao.sp.gov.br/docs/decreto_organizacao_se.pdf (acesso em 13.03.16).

SOUZA, S. Z. L.; OLIVEIRA, R. P.. Políticas de avaliação da educação e quase-mercado no Brasil. Educação & Sociedade, Campinas, v. 24, n. 84, p. 897-921, 2003.