

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

MARIA CAMILA MOURÃO MENDONÇA DE BARROS

O ELO INSTITUCIONAL REGIONAL DA EDUCAÇÃO BÁSICA:

um estudo das diretorias regionais de ensino paulistas

SÃO PAULO
2018

MARIA CAMILA MOURÃO MENDONÇA DE BARROS

O ELO INSTITUCIONAL REGIONAL DA EDUCAÇÃO BÁSICA:

um estudo das diretorias regionais de ensino paulistas

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de doutor em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Transformações do Estado e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio

SÃO PAULO
2018

Barros, Maria Camila Mourão Mendonça de.

O elo institucional regional da educação básica: um estudo das diretorias regionais de ensino paulistas / Maria Camila Mourão Mendonça de Barros. - 2018.

204 f.

Orientador: Fernando Luiz Abrucio.

Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Ensino de segundo grau - Brasil. 2. Educação - Brasil. 3. Políticas públicas. 4. Planejamento educacional. I. Abrucio, Fernando Luiz. II. Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 373.5(81)

Ficha catalográfica elaborada por: Raphael Figueiredo Xavier CRB SP-009987/O

Biblioteca Karl A. Boedecker da Fundação Getulio Vargas - SP

MARIA CAMILA MOURÃO MENDONÇA DE BARROS

O ELO INSTITUCIONAL REGIONAL DA EDUCAÇÃO BÁSICA:

um estudo das diretorias regionais de ensino paulistas

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de doutor em Administração Pública e Governo.

Campo de conhecimento:
Transformações do Estado e Políticas Públicas

Data de aprovação:
10/05/2018

Banca examinadora:

Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio (Orientador)
EAESP/FGV-SP

Prof. Dr. Mário Aquino
EAESP/FGV-SP

Prof. Dra. Vanessa Elias de Oliveira
Universidade Federal do ABC (FABC)

Prof. Dra. Alicia Maria Catalano de Bonamino
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio)

Para Maria Luiza e Maria Paula

AGRADECIMENTOS

Este trabalho é resultado de uma longa jornada, na qual busquei conciliar os aprendizados da pesquisa acadêmica à minha inserção profissional como formuladora e implementadora de políticas públicas. Lá se vão algumas décadas desde que participei da primeira pesquisa de avaliação de políticas, no Núcleo de Estudos de Políticas Públicas na Unicamp, escola que me formou, e quando assumi pela primeira vez uma função de assessoria técnica e de gestão no setor público. Só na Educação são quase doze anos! É muita estrada percorrida ao longo destes anos, na qual tive a oportunidade de trabalhar e aprender com uma gama diversa de profissionais que me desafiaram tanto a debruçar-me sobre a implementação, até que eu a trouxe aqui, para a teoria. Rendo a todos eles o meu respeito e gratidão.

Ao professor Fernando Abrucio, orientador paciente, meu agradecimento por me conduzir nessa autocrítica e redescoberta do setor público, do outro lado do balcão. Foi um desafio e tanto! Seu apoio e rigor foram fundamentais nesse percurso, obrigada. O mesmo o vale ao professor Martin Carnoy, meu supervisor de estágio em Stanford, que me apresentou uma outra perspectiva no tratamento quantitativo da pesquisa de campo, e que fez todo sentido para a construção das matrizes de análise qualitativa das entrevistas realizadas. Aos colegas de doutorado na FGV-SP e de Stanford - Cassiane Brazil, Melina Risso, Fernando Sette, Filipe Rechh, Léo Rosa, Priscilla Bacalhau, Élinton Moura, João Cosi, Professor Valente, Sofia Leche - meu muito obrigado pelas colaborações, críticas e sugestões, que foram de extrema relevância no alinhamento final do trabalho e na sua conclusão.

À Fundação Getúlio Vargas, CAPES e Fundação Lemann, meu agradecimento pelo apoio financeiro para a realização do doutorado, estágio em Stanford e participação em Congressos. Especial reverência ao suporte institucional oferecido pelo professor Mario Aquino, Coordenador da pós-graduação e a equipe da FGV - Lidiane Barbosa, Joelma Oliveira, Maria Tereza Conselmo e Pâmela Tosa. O mesmo o vale em Stanford - Cristina Antunes, Alberto Martin e Deanna Perez, que foram essenciais durante o intercâmbio.

Aos profissionais da Secretaria de Estado da Educação, com quem tive o prazer de trabalhar nos últimos 11 anos e, em especial àqueles das Diretorias Regionais de Ensino e escolas entrevistadas que, gentilmente, receberam-me de braços abertos, cederam as entrevistas, bases de dados, documentos legais, enfim, todo material que constituiu o campo, meu agradecimento profundo!

Ainda na realização da pesquisa de campo, o apoio fundamental das pesquisadoras Victória Martinez e da Cláudia Gentil, sem as quais este estudo não teria se viabilizado no tempo em que ocorreu. Meu muito obrigado, de coração, que estendo à Maria Cecília Siffert, pela revisão cuidadosa da tese!

Gostaria também de dedicar um espaço de agradecimento aos meus amigos queridos que, com seu espírito crítico, alegria, companheirismo e leveza, me tornam uma profissional e pessoa melhor: Maria Helena Guimarães de Castro, que me trouxe para a Educação em 2007, meu obrigado por inserir-me nesta agenda de transformação. Marilena Malvezzi, mestra querida, muitíssimo obrigada por expandir os limites que o meu olhar conseguia alcançar. Professora Gilda Portugal, também grande conselheira e amiga, suas recomendações foram preciosas. Valéria Souza, Bia Cordero, Vera Sette, Maúna Baldini, Helena Achilles, amigas e parceiras de luta, cujo acolhimento, compreensão, amizade, carinho e cuidado tornam meu cotidiano muito mais harmonioso há tantos anos, salve!!! Sergio Hora, Paula Galeano, Bárbara Ramos, Alessandra Garanci e Tati Góes, aquele abraço e a promessa de parar de amolar, não é mesmo? Roger, companheiro dedicado dos dias sombrios, que não foram poucos nos últimos anos, sem sua ajuda diária nada disso teria sido possível.

Aos meus pais, em memória, minha profunda gratidão pela educação, amor, compreensão de mundo, e meios que me ofereceram para eu pudesse estar aqui. Por último e não menos importante, minhas duas Marias, Luiza e Paula, filhas amadas, não é fácil ter uma mãe pesquisadora e são anos que estamos juntas neste esforço, obrigada! É por e para vocês, que a luta dessa militante do partido da Educação faz mais sentido.

“Educação qualquer que seja ela, é sempre uma teoria do conhecimento posta em prática”.
(FREIRE, 2003, p.40).

RESUMO

Desde a década de 1980, foram múltiplas as reformas educacionais implementadas nos países avançados e na América Latina orientadas à melhor performance do setor público na oferta de educação. Caracterizaram-se pela ênfase na universalização das matrículas, na descentralização administrativa das redes, adoção de padrões curriculares unificados, materiais de apoio pedagógico, avaliações padronizadas da aprendizagem dos alunos, estratégias de formação continuada das equipes escolares e de metas de *accountability* externa. O alinhamento entre os níveis institucionais para sua implementação, no entanto, tem representado um hercúleo desafio para o setor público. Esta tese debruça-se sobre a questão e apresenta como objeto de estudo a ação das Diretorias Regionais de Ensino (DREs) da escola pública de ensino médio em São Paulo entre 2011 e 2016. Investiga-se sua atuação na articulação das ações emanadas pelos níveis centrais para as escolas. A pesquisa organiza-se em duas frentes de investigação: uma quantitativa, de cunho selético, na qual selecionou-se uma amostra de Diretorias Regionais. Na parte qualitativa, estuda-se em profundidade a atuação das diretorias por meio da realização de entrevistas semiestruturadas com os dirigentes de ensino, supervisores, diretores dos núcleos pedagógicos e diretores de escolar das diretorias selecionadas. As evidências mostram que as diretorias regionais têm mais condições de oferecer suporte às escolas quando: a) adotam uma prática de gestão estratégica compartilhada, b) quando o quadro das equipes pedagógicas está completo e tem uma tradição formadora; c) quando a supervisão de ensino é ponte para o direcionamento de formação continuada específica para as escolas por parte do núcleo pedagógico. Os resultados mostram que as Diretorias Regionais de Ensino tiveram maiores condições de adequar o suporte operacional, pedagógico e de formação continuada às necessidades específicas das escolas quando o seu acompanhamento era etapa da gestão dos resultados de aprendizagem dos alunos. Assim, as diretorias cujas escolas obtiveram melhores resultados foram aquelas que adotavam a estratégia de integração equipes ao longo de toda implementação, especialmente das equipes de supervisão e pedagógicas das diretorias. O acompanhamento das escolas se deu para o mapeamento das suas fragilidades, em termos de condições de funcionamento e pedagógicas, para, então, ser encaminhado o suporte customizado ao contexto socioeconômico e educacional em que estavam inseridas.

Palavras-chave: justiça social. gestão de políticas educacionais. descentralização de políticas educacionais. implementação. burocracia de nível médio. avaliação.

ABSTRACT

Since the 1980s, many result-oriented educational reforms were implemented in developed countries and Latin America, towards a better performance of the public. They were based on the universalization of enrollments, administrative decentralization, the adoption of unified curriculum, pedagogical support materials, standard evaluation, teacher's continuous training and external accountability goals. The alignment required between the institutions level at the implementation has been representing a challenge for the public sector. This paper studies this question and selects a sample from a regional district of education at São Paulo, between 2011 and 2016, as the research subject. The districts were investigated in the articulation of the actions emanated by the central levels for the schools. This research is organized in two fronts: a quantitative one, in which are selected the Regional Districts for the interviews applied at the qualitative dimension. At this qualitative dimension, interviews with district managers, supervisors, district pedagogical coordinators and selected school directors were realized in depth. Districts had better results when they to adapted the operational, pedagogical and continuing training support to the specific needs of the schools and when monitoring was the stage of the management of the students' learning results.

Keywords: social justice. educational policy management. decentralization of educational policies. implementation.; medium-level bureaucracy. educational evaluation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Modelo conceitual de fatores que influenciam o desempenho do ensino e da aprendizagem.....	25
Figura 2 - Alinhamento dos níveis institucionais de gestão da SEE/SP na implementação da política educacional.....	32
Figura 3 - Modelo de seleção das diretorias regionais e ensino e escolas do pré-teste.....	46
Figura 4 - Modelo de seleção das diretorias regionais e ensino e escolas para coleta do campo de pesquisa.....	49
Figura 5 - Organograma da Secretaria da Educação de 1976-2010.....	87
Figura 6 - Organograma da SEE/SP (2011).....	116
Figura 7 - Pilares do Programa Educação – Compromisso de São Paulo.....	118
Figura 8 - Método MMR.....	125
Figura 9 - Modelo de implementação do MMR.....	125
Figura 10 - Organograma das Diretorias Regionais de Ensino.....	138

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Tipologia de sistemas de monitoramento, segundo seus objetivos.....	31
Quadro 2 - Descrição do Indicador de Nível Socioeconômico (INSE), segundo os níveis.....	36
Quadro 3 - Descrição dos níveis de complexidade de gestão.....	39
Quadro 4 - Matriz de indicadores das entrevistas.....	54
Quadro 5 - Código atribuído aos burocratas de nível médio entrevistado.....	56
Quadro 6 - Indicador de capacidade de funcionamento das Diretorias Regionais de Ensino da amostra.....	144
Quadro 7 - Indicador de gestão de recursos humanos das Diretorias Regionais de Ensino da amostra.....	145
Quadro 8 - Indicador de gestão estratégica das Diretorias Regionais de Ensino da amostra.....	156
Quadro 9 - Indicador de gestão pedagógica das Diretorias Regionais de Ensino da amostra.....	166
Quadro 10 - Indicador de gestão relacional nas Diretorias Regionais de Ensino da amostra.....	167
Quadro 11 - Síntese dos indicadores de gestão das Diretorias Regionais de Ensino da amostra.....	168

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Percentual de Alunos pardos, negros e indígenas.....	43
Tabela 2 - Distribuição das escolas segundo ICG.....	44
Tabela 3 - Distribuição das escolas segundo INSE.....	44
Tabela 4 - Coeficientes das regressões, por Diretorias de Ensino.....	45
Tabela 5 - Diretorias Regionais de Ensino selecionadas para entrevista qualitativa.....	48
Tabela 6 - Distribuição das Matrículas por Etapas de Ensino Regular, segundo Dependência Administrativa das Escolas, Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação – 2016.....	77
Tabela 7 - Total de servidores da ativa da Secretaria da Educação de São Paulo, por cargo e categoria funcional.....	80
Tabela 8 - Evolução do IDESP na rede estadual de São Paulo, segundo as etapas de ensino (2007-2016).....	81
Tabela 9 - Evolução da municipalização (1995/2002).....	88
Tabela 10 - Perfil das escolas antes e depois da reorganização.....	89
Tabela 11 - Indicadores de fluxo da rede estadual paulista (1978-2012).....	90
Tabela 12 - Programa Escola da Família (2003-2017).....	96
Tabela 13 - Programa Ler e Escrever (2008-2017).....	99
Tabela 14 - Programa São Paulo Faz Escola (2008-2017).....	105
Tabela 15 - Existência de Diretorias Regionais de Ensino, por unidade da federação.....	133
Tabela 16 - Número de escolas da rede estadual de ensino de São Paulo, por região – 2017.....	134
Tabela 17 - Distribuição das Matrículas por Etapas de Ensino Regular, segundo região no estado – 2017.....	135
Tabela 18 - Média de alunos por classes, segundo região no estado – 2017.....	135
Tabela 19 - Total de servidores da ativa da Secretaria da Educação de São Paulo nas Diretorias Regionais de Ensino e nível central, segundo quadro de servidores.....	136
Tabela 20 - Total de servidores do quadro de apoio pedagógico nas Diretorias Regionais de Ensino e nível central.....	136

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Dinâmica de monitoramento dos modelos baseados nas Standards-based Reforms of Education.....	29
Gráfico 2 - Distribuição coeficientes significantes da regressão, por Diretorias de Ensino.....	47
Gráfico 3 - Evolução IDESP EM nas no estado de São Paulo e DREs selecionadas (2011-16).....	141

LISTA DE DIAGRAMAS

Diagrama 1 - Visão articulada das oito características recorrentes de práticas encontradas no ensino médio dos diferentes Estados investigados.....	127
---	-----

LISTA DE ABREVIATURAS

AAP – Avaliação em processo da aprendizagem

ADE – Arranjos para Desenvolvimento da Educação

ANEB – Avaliação Nacional da Educação Básica

APEOESP – Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CEI – Coordenadoria de Ensino do Interior

CENP – Coordenadoria de Normas Pedagógicas

CF88 – Constituição Federal Brasileira de 1988

CGEB – Coordenadoria e Gestão da Educação Básica

CGRH – Coordenadoria de Gestão de Recursos Humanos

CIMA – Coordenadoria de Informação, Monitoramento e Avaliação Educacional

CISE – Coordenadoria de Infraestrutura e Serviços Escolares

COFI – Coordenadoria de Orçamento Finanças

COGSP – Coordenadoria e Ensino da Grande São Paulo

CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação

DE – Diretor de Escola

DOE – Diário Oficial do Estado

DR – Dirigente Regional

DRE – Diretoria Regional de Ensino

EaD – Ensino a Distância

ECSP – Programa Educação – Compromisso de São Paulo

EUA – Estados Unidos da América

EF – Ensino Fundamental

EFAP - Escola de Formação e Aperfeiçoamento de Professores

EJA – Educação de Jovens e Adultos

EM – Ensino Médio

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio

ETI – Escola de Tempo Integral

FDE – Fundação para o Desenvolvimento da Educação de São Paulo

FUNDAP – Fundação para o Desenvolvimento Administrativo

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

HTPC – Horas de trabalho pedagógico coletivo

ICG – Índice de Complexidade de Gestão

ID – Indicador de Desempenho

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDESP – Índice de Desenvolvimento da Educação de São Paulo

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IF – Indicador de Fluxo

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

INSE – Índice do nível socioeconômico

IREPS – Inspetorias Regionais do Ensino Técnico

LC – Lei Complementar

LDB – Lei de Diretrizes e Bases

MEC – Ministério da Educação e Cultura

MGME – Melhor Gestão Melhor Ensino

MMR – Método Melhoria por Resultado

NPM - *New Public Management*

OECD - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OP – Oficinas Pedagógicas

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAP – Plano de Ação Participativo

PAR – Plano de Ações Articuladas

PCN – Parâmetros Curriculares Nacionais

PCNP – Professor Coordenador do Núcleo Pedagógico

PCOP - Professor Coordenador da Oficina Pedagógica

PDCA – Método PDCA

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação Básica

PDE-Escola – Plano de Desenvolvimento da Escola

PDMARE – Plano de Reforma da Administração do Estado

PEB I – Professor de Educação Básica I

PEB II - Professor de Educação Básica II

PEC – Programa de Educação Continuada

PEC-Liderança - Programa de Educação Continuada dos Gestores

PEI – Programa Ensino Integral

PNE – Plano Nacional da Educação

PPI – Percentual de alunos pardos, negros e indígenas

PQE – Programa Qualidade da Educação

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

QAE – Quadro de Apoio Escolar

QM – Quadro do Magistério

QSE – Quadro da Secretaria da Educação

SAEB - Sistema Nacionais de Avaliação da Educação Básica

SAREG – Subsecretaria de Articulação Regional

SARESP – Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo

SE – Supervisor de Ensino

SEEs – Secretarias Estaduais de Educação

SEE/SP – Secretaria de Estado da Educação de São Paulo

TPE – Compromisso Todos pela Educação

TRI – Teoria de Resposta ao Item

OT – Orientação Técnica

GOE – Gerente de Organização Escolar

SUMÁRIO

Introdução	22
1 Desenho da pesquisa	26
1.1 Modelo conceitual da pesquisa	26
1.2 Objetivos	34
1.2.1 <i>Objetivo geral</i>	34
1.2.2 <i>Objetivo específico</i>	35
1.3 Perguntas da pesquisa.....	35
1.3.1 <i>Pergunta geral</i>	35
1.4 Hipóteses	36
1.5 Metodologia	36
1.5.1 <i>Dimensão quantitativa</i>	37
1.5.2 <i>Dimensão qualitativa</i>	51
2 Educação de qualidade como direito de cidadania e dever do Estado	59
2.1 Sistemas educacionais orientados ao resultado	63
3 A construção do direito à educação de qualidade no Brasil	66
4 O sistema educacional da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo	76
4.1 A rede pública de ensino de São Paulo em números.....	77
4.2 A trajetória das principais Políticas Educacionais recentes (1995 – 2016).....	84
4.2.1 <i>Gestão Rose Neubauer (1995-2003)</i>	85
4.2.2 <i>Gestão Gabriel Chalita (2003-2006)</i>	97
4.2.3 <i>Gestão Maria Lucia Vasconcelos (2006-2007)</i>	100
4.2.4 <i>Gestão Maria Helena Guimarães de Castro (2007-2009)</i>	101
4.2.5 <i>Gestão Paulo Renato Costa Souza (2009-2010)</i>	111
4.2.6 <i>Gestão Herman Voorwald (2011-2015)</i>	114
5 As Diretorias Regionais de Ensino em São Paulo	132
5.1 As Diretorias Regionais no Estado de São Paulo.....	136
6 A voz da gestão: resultados das entrevistas com os gestores de nível médio das Diretorias Regionais de Ensino	142
6.1 Condições de funcionamento, de recursos humanos e suporte formativo das Diretorias Regionais de Ensino.....	144

6.2 Ações formativas oferecidas pelo nível central para o fortalecimento técnico das equipes das regionais	148
6.3 Gestão estratégica das Diretorias Regionais de Ensino.....	152
6.4 Acompanhamento pedagógico das escolas	159
Conclusão	172
REFERÊNCIAS	180
ANEXOS	190
ANEXO I – Termo de Consentimento	190
ANEXO II – Roteiros de entrevistas	191
II. 1. Roteiro de entrevista para o Dirigente Regional de Ensino.....	191
II. 2. Roteiro de entrevista para o Núcleo da Supervisão de Ensino	193
II. 3. Roteiro de entrevista para o Diretor do Núcleo Pedagógico	194
II. 4. Roteiro de entrevista para o Diretor da Escola	195
ANEXO III - Distribuição de alunos pardos, negros e indígenas nas Diretorias Regionais de Ensino	196
ANEXO IV – Coeficientes da Regressão modeladas na dimensão quantitativa	200

Introdução

O acesso gratuito à educação de qualidade é uma das premissas estruturantes na construção de sociedades democráticas, haja vista sua centralidade na formação do indivíduo crítico dotado das competências requeridas para sua autonomia político-produtiva. Constitui-se, assim, num dos instrumentos mais efetivos na redução de desigualdades socioeconômicas e de promoção de justiça social (SEN, 2000).

No entanto, a oferta universal de uma educação de qualidade garantidora desse direito tem representado um hercúleo desafio de gestão para os Estados Nacionais, uma vez que implica oferecer estímulos educacionais diversificados aos alunos para que obtenham igualdade de oportunidade de aprendizagem, independentemente de sua origem.

Soares (2016) pondera, nesse sentido, que o sucesso da escola é resultante das trajetórias escolares de seus alunos. Segundo o autor,

apenas onde há sucesso escolar, há direito atendido e, portanto, boa gestão. O sucesso do aluno se caracteriza pela sua trajetória escolar: acesso, frequência, permanência nessa escola, promoção para as etapas seguintes e, finalmente conclusão. A trajetória é dita regular se o aluno concluiu essas fases na idade correta (SOARES, 2016, p. 62).

Desde a década de 1980, foram múltiplas as reformas educacionais implementadas nos países avançados e na América Latina orientadas à melhor performance do setor público na oferta de educação. Caracterizaram-se pela descentralização administrativa, como meio de alcançar melhor cobertura das matrículas. Para balizar a tomada de decisões entre os níveis institucionais de gestão, foi dado amplo destaque à implementação das avaliações padronizadas da aprendizagem dos alunos, aos currículos unificados, ao estabelecimento de um sistema de metas de qualidade, amparadas pela formação continuada dos profissionais e de políticas de valorização da carreira do magistério. As reformas voltaram-se, assim, para o ‘interior dos próprios sistemas’ (INEP, 2010, p. 19).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 determinou um regime de descentralização cooperada no provimento e gestão do ensino básico, reconhecendo estados, municípios e o distrito federal como entes federados autônomos, o que trouxe enorme complexidade para a coordenação da implementação das políticas públicas entre as redes.

Desse modo, ganhou destaque a adoção dos padrões educacionais e das metas de *accountability* para a coordenação entre as redes de ensino e proposição de ações suporte ao desenvolvimento das capacidades técnicas da burocracia escolar.

Nessa perspectiva, como argumentado por Plank (2016) e Carnoy & Loeb (2002), a fixação de padrões de qualidade é o início de uma longa jornada de aprimoramento do sistema, exigindo, especialmente, anteparo formativo direcionado às equipes pedagógicas, para o entendimento da articulação do currículo e os resultados das avaliações.

Assim, Abrucio (2005) pondera que a implementação destas reformas tem como pressupostos a existência de estruturas de apoio; um desenho político claro, que dê visibilidade à burocracia de quais são suas responsabilidades, atribuições e resultados esperados; fontes estáveis de financiamento, que garantam a igualdade de condições de funcionamento; e o fortalecimento da capacidade técnica da burocracia local, especialmente no que tange à formação de professores.

Sob esta perspectiva de análise, em tese, a introdução das referências curriculares associada às avaliações e aos de indicadores de qualidade, representaria um avanço na garantia do direito à educação em dois sentidos: na sinalização e coordenação dos sistemas em direção ao resultado “garantidor do direito” e na responsabilização dos agentes públicos para com este nível de excelência ambicionado, uma vez que os resultados das escolas passaram a ser instrumento de controle, permitindo seu acompanhamento pela sociedade civil.

Problematizando esta questão, Alves e Soares (2013), no entanto, ponderam que

na literatura educacional, critica-se o Ideb como uma medida de qualidade da educação e questionam-se suas consequências para as escolas. Freitas (2007), por exemplo, considera o indicador como uma política de responsabilização unilateral que exclui as escolas ao mesmo tempo em que as estigmatiza [...] Sousa e Oliveira (2010) alertam para o uso do Ideb como uma simplificação a padrões educacionais desejáveis de problemas educativos mais complexos [...] reconhece-se que a ausência de consequências mais duras para as escolas associadas às metas do Ideb torna o indicador um tipo de responsabilização branda (ALVES; SOARES, 2013, p. 5).

Assim, a visibilidade da ação dos agentes burocráticos para a sociedade não encontraria sua correspondente “[...] nas condições que propiciam a obtenção de tais resultados [...]” (ALVES; SOARES, 2013, p. 5), ou seja, os ‘bastidores da escola’ – nível central e regionais – responsáveis pelo anteparo das escolas na garantia das condições necessárias ao seu trabalho pedagógico, posto que são o último elo de um sistema rede orientado.

Em resultado a esse movimento, a política é formalmente implementada, no entanto, a desarticulação dos processos entre os meios-fins, minoram a obtenção dos resultados finalísticos para o qual foi formulada, promovendo uma desconexão entre os objetivos das políticas públicas e os resultados derivados de sua implementação (BROMLEY; POWELL, 2012).

Esta tese debruça-se essa questão – do alinhamento de processos necessário entre os níveis institucionais implementadores para o provimento de suporte adequado às escolas para o alcance das metas de *accountability* externa. Assim, foi considerada a relevância que as diretorias adquiriram na articulação das Políticas Educacionais no território, em face da descentralização.

Propõem-se, o estudo das diretorias regionais de ensino como burocracia de nível médio, ou seja, ‘aquela que se encontra ‘entre a elite política que compõe o alto escalão e a burocracia do nível da rua, viabilizando a implementação das políticas públicas por ela desenhadas’ (ABRUCIO; OLIVEIRA, 2017).

O papel da burocracia de nível médio não é um tema muito explorado pela literatura, mesmo possuindo fundamental importância para o entendimento dos caminhos da gestão na equidade dos sistemas de ensino. Conforme ressaltaram Oliveira e Abrucio (2017), referenciados em Oliveira (2009) e em Lotta; Pires; Oliveira (2014), boa parte das pesquisas desenvolvidas no Brasil centram-se na burocracia de alto escalão, e mais especificamente a burocracia federal, e como esta atua no processo de produção de políticas públicas e na burocracia do nível da rua, que implementa as políticas desenhadas centralmente, pelo alto escalão.

Propõe-se, assim, a investigação das burocracias implementadoras de nível médio na gestão, localizadas nas Diretorias Regionais de Ensino (DREs) e responsáveis pela ligação da macro política com as escolas, de modo a oferecer-lhes as condições necessárias para a execução do trabalho pedagógico e o alcance das metas projetadas nos sistemas de *accountability*.

Para operacionalizar a pesquisa, apresenta-se como objeto de estudo a ação das DREs da escola pública de ensino médio, em São Paulo, entre 2011 e 2016. Investiga-se sua atuação na coordenação/gestão das ações emanadas pelos níveis centrais para as escolas, no monitoramento das escolas e na formação das equipes escolares. Assim, esta tese organiza-se em seis capítulos, seguidos da conclusão.

No primeiro capítulo, apresenta-se o desenho da pesquisa. No capítulo 2 analisa-se a crise do *Estado Providência* e o impacto sobre a administração pública nas reformas implementadas a partir dos anos 1980, em face da pressão por melhor desempenho do setor público, da perspectiva da adoção dos Standard-References na educação básica como estratégia de melhora do desempenho.

No capítulo 3, investiga-se como este movimento ocorreu no Brasil, no período que se segue à Promulgação da Constituição de 1988, nas reformas educacionais implementadas pelo governo federal a partir de 1995, dada a expansão da base de cobertura e a necessidade conferir qualidade ao ensino público posta na nova carta magna.

O capítulo 4 dedica-se ao detalhamento das políticas educacionais no Estado de São Paulo, objeto deste trabalho. Recupera-se a reforma orientada a resultados de aprendizagem dos alunos proposta pela SEE/SP a partir de 1995 para, então, observar o papel das dos burocratas de nível médio das DREs na sua implementação.

O Capítulo 5 traz uma caracterização das diretorias regionais de ensino, considerando a o papel que assumem na implementação das reformas educacionais no período analisado. No capítulo 6, apresenta-se o resultado das entrevistas qualitativas com as diretorias de ensino selecionados para pesquisa de campo – Dirigentes Regionais, Supervisores de Ensino e Diretores dos Núcleos Pedagógicos – nas quais se investigou a atuação destes agentes implementadores na articulação das dimensões da gestão da educação nos processos de planejamento e implementação, segundo o modelo conceitual proposto no desenho da pesquisa.

Por fim, na conclusão apresentam-se os achados da pesquisa e sua conexão com o problema aqui proposto.

1 Desenho da pesquisa

1.1 Modelo conceitual da pesquisa

Para construir as categorias da análise da atuação da burocracia educacional, apoiou-se no modelo conceitual proposto por Soares (2004), quando este investiga os fatores intra e extraescolares associados ao desempenho cognitivo dos alunos. Para o autor,

os fatores que determinam o desempenho cognitivo pertencem a três grandes categorias: os associados à estrutura escolar, os associados à família e àqueles relacionados ao próprio aluno. (SOARES, 2004, p. 2).

FIGURA 1. MODELO CONCEITUAL.

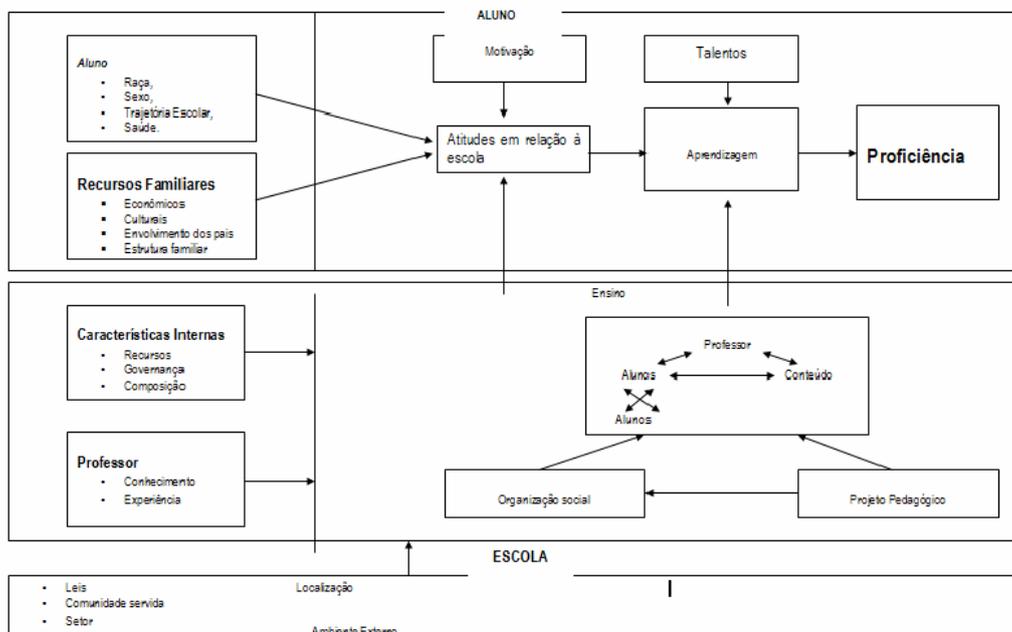


Figura 1 - Modelo conceitual de fatores que influenciam o desempenho do ensino e da aprendizagem

Fonte: Soares, 2004, p. 4.

Essa distinção é importante para o desenho da pesquisa, pois a ação da burocracia educacional deveria se dar sobre os fatores intraescolares, os quais estariam, em tese, ao alcance da sua governabilidade.

O foco da análise aqui conduzida se debruça sobre as condições ofertadas pelo sistema de ensino e como os burocratas de nível médio – no caso as Diretorias de Ensino e seus burocratas implementadores – as operam, dado o objetivo de oferta equânime de educação gratuita de qualidade.

Entre os fatores extraescolares estão aqueles relacionados ao ambiente externo à escola: comunidade escolar, localização da escola e cultura local. As características dos alunos e suas famílias, denominadas pela literatura “School Effectiveness Research”, como background familiar também compõem este grupo. São elas: condição socioeconômica, valores e crenças, características pessoais como raça, cor, faixa etária e variáveis atitudinais, consideradas por esta pesquisa na composição dos questionários, os quais investigam como as diretorias atuam com as escolas (BROOK, et al., 2008).

Este trabalho não se debruça na análise destas variáveis, mas registra a evidência apontada pela referida literatura de que há correlação entre elas e o desempenho dos alunos. Ou seja, alunos com menor nível socioeconômico tendem a ter menor exposição a bens culturais, menor desempenho cognitivo quando comparado aos pares em melhores condições e pais menos escolarizados – com menor tempo disponível para o acompanhamento da escolarização de seus filhos.

A dimensão socioeconômica dos alunos e das escolas será controlada na metodologia aqui proposta, assumindo-se que é objetivo da Política Pública e da sua burocracia educacional minorar o impacto destes fatores no desempenho cognitivo dos alunos para o alcance de equidade educacional nos sistemas, pois, como também evidenciado pela literatura de escolas eficazes, as escolas podem fazer diferença na equalização de oportunidades educacionais para seus alunos (ALVES; SOARES, 2013). Segundo os autores,

os sistemas de ensino são equitativos se a distribuição do desempenho dos grupos de alunos definidos por suas características sociais, de gênero ou raciais, por exemplo, é equivalente à distribuição total dos alunos. A busca pela equidade se traduz em políticas e práticas educacionais que minimizem, nas escolas, as desigualdades econômicas e sociais existentes entre os alunos (ALVES; SOARES, 2013, p.10).

Entre os fatores intraescolares estão aqueles que caracterizam as escolas e sobre os quais caberiam ações políticas: instalações físicas, recursos físicos, pedagógicos, professores, etapas ofertadas, porte, organização da escola para a realização do projeto pedagógico, que representa o centro da ação da escola.

Considerando os níveis de gestão que caracterizam a implementação das políticas educacionais, a qualidade da educação com equidade envolve um conjunto de variáveis correlacionadas, compreendidas em três dimensões de gestão da educação:

- ❖ dimensão da gestão educacional: relacionada aos sistemas escolares, ao alinhamento de missão, valores, visão de futuro, objetivos estratégicos e prioridades da política educacional e sua operacionalização na organização da rede em termos de número e porte de escolas, níveis de ensino oferecidos nas mesmas unidades, insumos físicos, pedagógicos e de recursos humanos e avaliações (*inputs*). A gestão desta dimensão seria da responsabilidade dos gabinetes centrais e do gabinete do dirigente regional;
- ❖ dimensão da gestão escolar: refere-se à gestão dos *inputs* providos pelo nível central: infraestrutura física, alinhamentos de processos e funções, gestão pedagógica, gestão de recursos humanos, gestão de resultados compreendidos nas avaliações, acompanhamentos de indicadores de aprendizagem e organização do ambiente escolar (LUCK, 2017), sob a responsabilidade dos diretores escolares e corresponsabilidade da supervisão de ensino nas ações de apoio às escolas realizadas ao longo do ciclo de acompanhamento escolar;
- ❖ dimensão da gestão do ensino e da aprendizagem: reporta-se, por um lado, às características dos alunos, sua distribuição por gênero, idade, contexto socioeconômico, contexto sociocultural, e a relação da escola com as famílias e a comunidade escolar, que influencia as capacidades de ensino e aprendizagem. Por outro lado, refere-se às características dos professores, das práticas de ensino e a gestão de sala de aula. As responsabilidades na gestão desta dimensão caberiam aos coordenadores pedagógicos das escolas e, aos professores. Os núcleos pedagógicos das diretorias regionais, por sua vez, são responsáveis pelas ações formativas destinadas a este público, articuladas à equipe da supervisão da DRE (SOARES, 2004; LUCK, 2017).

A adoção desse modelo conceitual auxilia a identificar as competências e as atribuições dos agentes burocráticos de nível médio na configuração dos sistemas de ensino para, então, compreender os pontos de contato da macro formulação da política, presente na gestão do sistema educacional no nível estratégico – representada pelo Gabinete Central – com a gestão escolar operacionalizada nas escolas, ao passo que é esperada uma atuação tática e operacional das DREs de modo a estabelecer a conexão das duas dimensões com a prática em sala de aula e, assim, garantir as condições necessárias à realização do ensino e da aprendizagem (OLIVEIRA; ABRUCIO, 2011).

Segundo o Decreto 57.141/11, que reestrutura a SEE/SP, é atribuição das DREs oferecer suportes educacional e administrativo para as escolas na implementação de políticas

designadas pela SEE. São responsabilidades das DREs a alocação de alunos e professores nas escolas, a distribuição de materiais e merenda, transporte escolar, orientação e acompanhamento do cumprimento de coletas de dados obrigatórias (como o Censo Escolar), organização da aplicação de testes de proficiência e coleta de dados funcionais dos professores e funcionários para efeitos de controle de presença, pagamento e aposentadoria dos servidores.

Na **etapa de planejamento**, as diretorias respondem pelo alinhamento das escolas aos marcadores estratégicos do sistema (metas, objetivos, indicadores finalísticos) e pela assistência às unidades para a elaboração de seus planos de ação alinhados às diretrizes políticas.

Na **etapa de execução**, as diretorias regionais são responsáveis pela gestão do Currículo unificado nas escolas em parceria com o núcleo pedagógico; pela formação continuada dos professores, destinada ao currículo e à utilização dos materiais pedagógicos adotados pela SEE/SP; pelo monitoramento dos resultados de processo apoiado pelos resultados das avaliações de aprendizagem dos alunos, acompanhamento e fiscalização do funcionamento das escolas (física, recursos humanos, merenda, equipamentos e materiais pedagógicos e marco legal), assistência técnica aos diretores escolares na recondução de ações.

Considerando o modelo conceitual proposto por Soares (2004), a ação de gestão do núcleo pedagógico da DRE, enquanto burocratas de nível médio, se dá na dimensão do ensino e da aprendizagem. Assim como a equipe de supervisão desempenha dupla função de articulação: do núcleo central para com as escolas e da diretoria de ensino com as equipes pedagógicas das escolas.

Para analisar a atuação dos Supervisores de Ensino no acompanhamento das escolas nestas dimensões de gestão serão utilizadas as categorias de monitoramento propostas pela UNESCO (2009). Segundo este referencial teórico, a partir dos anos de 1990, a urgência em conferir maior eficiência e eficácia às ações de ensino recoloca o monitoramento das escolas como parte de um sistema de melhoria da qualidade da educação.

Assim, o monitoramento se destaca como estratégia de gestão para conferir mais eficácia e eficiência às fases de diagnóstico e análise das informações, planejamento e encaminhamento de decisões na execução das ações direcionadas ao ensino, entre os níveis

envolvidos na implementação da política, para garantia tempestiva da qualidade e equidade do processo de ensino e aprendizagem no território.

Segundo este enfoque, o monitoramento é entendido como umas das etapas da gestão da política pública dedicada à avaliação das implementadas para o encaminhamento de ações corretivas (UNESCO, 2009). Desse modo, quanto maior a aderência das “métricas” adotadas para avaliação das ações aos propósitos do monitoramento, e quão maior for a proximidade com o usuário e a capacidade de retorno destas informações para os níveis decisórios, maior tenderia a ser a efetividade da ação em questão em face dos objetivos pretendidos (BROMLEY; POWELL, 2012). Segundo esse referencial teórico, o monitoramento é entendido como

[...] an internal management process of continuous control of inputs, processes and outputs in order to identify strengths and weaknesses, formulate practical proposals for action to be taken and take the necessary steps to reach the expected results (UNESCO, 2009, p. 8¹).

O gráfico 1 mostra esta dinâmica de aperfeiçoamento da política a partir do monitoramento das escolas.

Graph 1. Monitoring process

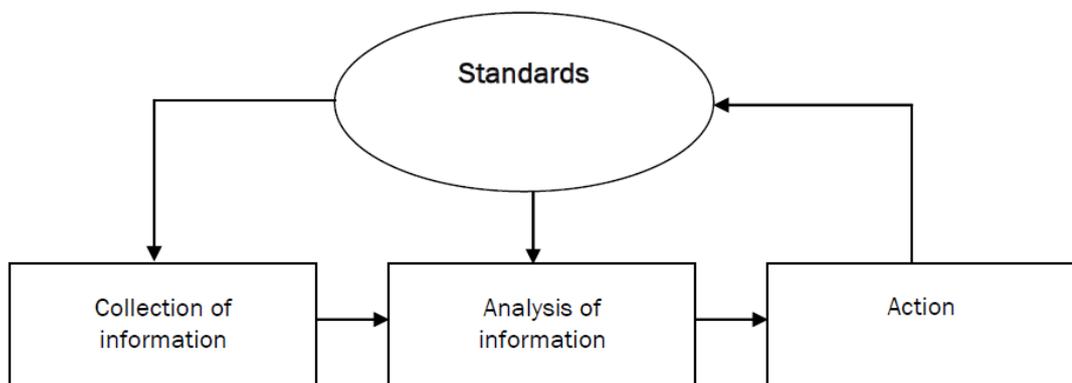


Gráfico 1 - Dinâmica de monitoramento dos modelos baseados nas *Standards-based Reforms of Education*

Fonte: UNESCO, 2009, p. 9.

¹ “Um processo contínuo de gestão interna, com controle de insumos, processos e produtos, a fim de identificar os pontos fortes e fracos, formular propostas práticas de ações a serem tomadas e endereçar as medidas necessárias para alcançar os resultados esperados” (UNESCO, 2009, p. 8, tradução do autor).

As DREs exerceriam uma função de articulação entre o nível estratégico, nos gabinetes, e sua operação nas escolas, fazendo a conexão ‘entre as duas pontas’, encurtando esse caminho e permitindo correções de ações com maior rapidez e acuidade, numa ação de referência e contra referência de orientações e encaminhamentos.

Nesse desenho de processo, as DREs, a partir da ‘coleção de informações e indicadores educacionais’ derivados dos sistemas de avaliação em larga escala e do acompanhamento das escolas realizado pela supervisão de ensino, articulado ao núcleo pedagógico, teriam condições de ‘qualificar’ os resultados apurados nas avaliações externas e encaminhar ações corretivas para apoiar o aperfeiçoamento dos processos. Uma vez sendo um sistema rede-orientado, pressupõe-se que o nível central cumpra a retaguarda necessária também para as diretorias.

As unidades regionais seriam o elo da dimensão do sistema com os demais níveis, e potencializaria a chegada da política até a ponta, no aluno e no professor. Caberia a elas gerir, monitorar, supervisionar, acompanhar, assistir, fiscalizar, dimensionar, propor, gerenciar, implementar as políticas formuladas pelo nível central, adequando-as às características do território.

A ação da supervisão de ensino, neste caso, como responsável pelo acompanhamento das escolas, seria o ‘agente de ligação’, como uma referência da escola em relação ao nível central, assim, um articulador e facilitador da conexão entre diretrizes gerais emanadas pela formulação da política e as necessidades específicas das escolas, corresponsabilizando-se pelos seus resultados.

O supervisor, diante da visão de conjunto das escolas por ele supervisionadas², teria melhores condições de discriminar a intensidade do suporte administrativo e pedagógico às escolas para fortalecer as equipes escolares na gestão do currículo e referenciar esta demanda aos Núcleos Pedagógicos das DREs.

Nesse construto, a ponte que o supervisor estabeleceria entre a escola e a administração da educação seria crucial (1) para o alinhamento operacional das equipes escolares à política determinada pelo do nível central à sala de aula, na medida em que o supervisor recebe informações e instruções acerca dos programas e projetos pelos quais a política se operacionaliza; (2) no apoio administrativo e técnico à gestão escolar; (3) no apoio

² Normalmente, as DREs organizam o acompanhamento de escolas por setores, nos quais se atribui um módulo de cinco escolas (públicas ou privadas) por supervisor.

pedagógico prestado aos coordenadores pedagógicos das escolas, pois realiza a ponte com o núcleo pedagógico da DRE.

Caberia ao órgão intermediário promover estes espaços de aprendizagem entre as suas escolas por meio da ação supervisora apoiada pelo nível central, a formação continuada dos professores e o desenvolvimento curricular. O quadro 1 sintetiza a tipologia de monitoramento segundo o enfoque adotado pela supervisão de ensino no acompanhamento das escolas.

Table 1. Typology of monitoring systems by focus

Characteristic	Type		
	Compliance	Diagnostic	Performance
Theoretical reference	Bureaucratic organization theory	Pedagogical theory	Market competition theory
Goal	Ensure standardized formal quality	Ensure efficient learning	Promote academic achievement
Focus	Inputs	Teaching-learning processes	Academic achievement
Key monitoring device	Inspectorate & self-reporting	Advisory services & self-assessment	Standardized testing & league tables

Quadro 1 - Tipologia de sistemas de monitoramento, segundo seus objetivos

Fonte: UNESCO,2009, p. 14.

UNESCO (2009) observa que os sistemas educacionais tendem a “combinar” esses modelos, o que por um lado aprimora o foco, mas por outro pode trazer contradições, se “[...] quem supervisiona é parte do resultado a ser apurado[...]” (UNESCO, 2009, p.27), no caso a supervisão de ensino. Dobbin et al. (2015) contornam essa contradição, argumentando que, quando utilizadas em processos formativos continuados das equipes como um todo, que envolveriam inclusive as equipes responsáveis pela supervisão e formação de equipes, tais fragilidades poderiam ser revertidas. Essa dinâmica se reverteria em aperfeiçoamento técnico das equipes a partir da gestão baseada em evidências e padrões de qualidade.

Neste sentido, o argumento apresentado por Plank (2016), é de que os padrões escolares são um ponto de partida para o trabalho das equipes – não um fim em si mesmo, mas um referencial da qualidade almejada. Os padrões de qualidade de aprendizagem dos alunos são assim um farol, também, para o desenvolvimento das competências das equipes escolares e superação das fragilidades do processo de ensino e de aprendizagem identificadas no monitoramento diagnóstico.

Nessa perspectiva, a figura 2 sintetiza as práticas dos níveis institucionais a partir dos referenciais teóricos mobilizados e das evidências de campo da pesquisa.

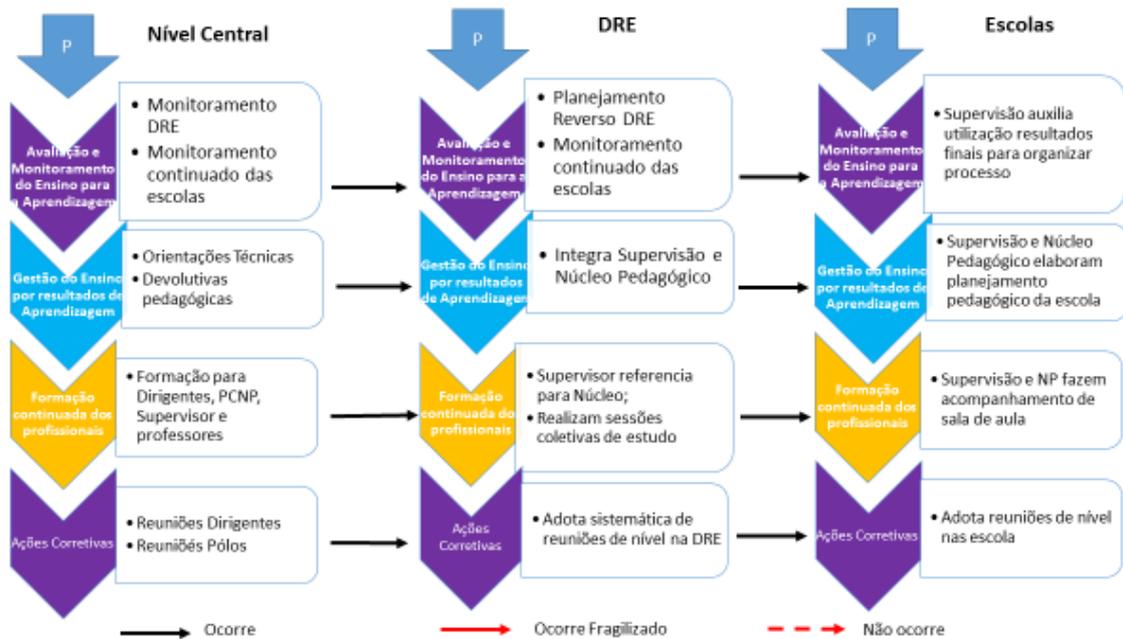


Figura 2 - Alinhamento dos níveis institucionais de gestão da SEE/SP na implementação da política educacional

Fonte: Elaboração própria, 2018.

O sucesso da gestão da aprendizagem dos alunos a partir das evidências das avaliações e evidências do acompanhamento pressupõe que tanto o nível central como retaguarda do nível regional, e este em relação às escolas, promovam constantemente o diagnóstico das fragilidades e oportunidades de desenvolvimento das escolas e atuem na correção com o suporte da formação continuada.

Essa dinâmica de gestão favoreceria a governança do sistema e o aprendizado organizacional entre os agentes públicos, pois promoveria o alinhamento entre os objetivos da Política no processo de implementação, estabeleceria a ligação entre a dimensão dos resultados e os processos a eles associados e favoreceria a “correção de rotas” pela escola, melhorando a qualidade da implementação e a gestão do currículo. Por meio do monitoramento contínuo das escolas, executado pela supervisão de ensino, fortaleceriam as capacidades das equipes escolares, promoveriam a conexão (*coupling*) da Política-Prática e dos Meios-Fins, potencializando a performance das escolas na garantia de trajetórias escolares

exitosas aos alunos e equidade dos sistemas escolares (BROMLEY; POWELL, 2012; DOBBIN et al., 2011; DOBBIN et al., 2011).

No próximo capítulo, que se dedica ao desenho da pesquisa, apresenta-se a matriz de indicadores pela qual será analisado o perfil de atuação da DRE no suporte às escolas, tomando de um lado, o referencial teórico para estabelecer os parâmetros de qual seria o comportamento ideal esperado das DREs no alinhamento do sistema e, de outro, as ações de fato implementadas nas DREs conforme levantamento realizado no pré-teste, como será visto a seguir.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo geral

O objetivo geral desta tese é investigar o papel gestor desempenhado pelas DREs na implementação da Política Educacional, enquanto burocracia de nível médio, na medida em que cabe a este nível burocrático o papel de coordenação entre a Política Educacional emanada pelo Nível Central da Secretaria de Estado com as escolas. Para posicionar a burocracia da diretoria enquanto nível médio, buscou-se apoio na definição de Abrucio e Oliveira (2017), segundo os quais,

[...] diferentemente da burocracia de alto escalão, a burocracia de médio escalão geralmente não determina as diretrizes gerais do seu setor de atuação, não definindo em última instância, por exemplo, os serviços que serão ofertados no órgão público sob sua direção; por outro lado, ela não se encontra na ponta desse processo, trabalhando diretamente nos serviços que gerencia, tal como o faz médicos, enfermeiros, professores etc. Ela promove o diálogo entre as necessidades do público que atende com as prioridades estabelecidas pelo alto-escalão... ora comporta-se como burocracia de alto escalão, ora como aquela do nível da rua, diferenciando-se, ao mesmo tempo, de ambas. Conforme Lotta, Pires e Oliveira (2014), desempenha função de ‘direção intermediária’ (assumindo cargos como os de gerentes, diretores, coordenadores ou supervisores). Se em determinadas questões parece-se mais com o alto escalão, por exemplo no que tange a autonomia para gerir recursos públicos, em outros assemelha-se àquela do nível da rua, especialmente em função do contato direto com o público-alvo da política pública que comanda; por outro lado, ao contrário da street level bureaucracy, sua atuação não é exclusivamente de atendimento do público-alvo, mas sim de coordenação e comando daqueles que implementam o serviço final (ABRUCIO; OLIVEIRA, 2017, p. 7).

1.2.2 Objetivo específico

O objetivo específico é a investigação sobre como atuam os burocratas de nível médio das DREs nas conexões das dimensões de gestão da educação, conforme definidas na matriz de ações esperadas, construída a partir do modelo conceitual adotado neste trabalho e apresentada na metodologia a seguir.

Os agentes burocráticos de nível médio pesquisados são:

1. na dimensão da gestão do sistema: os Dirigentes Regionais na coordenação geral da rede, quando estabelecem conexão com o nível central e as escolas;
2. na dimensão da gestão escolar: os Supervisores de Ensino responsáveis pelo acompanhamento das escolas como um todo, em conexão com os gestores das escolas – diretor e vice-diretor;
3. na dimensão da gestão do ensino e aprendizagem: os Núcleos Pedagógicos nas regionais, responsáveis pela formação continuada dos professores coordenadores e dos professores, quando estabelecem a ponte com o currículo e a prática em sala de aula.

Essas dimensões de gestão são interdependentes na medida em que a realização do objeto finalístico das políticas educacionais se dá na última dimensão, que representa a sala de aula. A investigação desta pesquisa se debruça sobre a atuação das DREs na coordenação das ações projetadas para o sistema, de modo a potencializar melhores resultados da sala de aula, adequando as diretrizes gerais às particularidades dos contextos escolares e à cultura vigente.

1.3 Perguntas da pesquisa

1.3.1 Pergunta geral

Considerando como premissas que:

- a) o sistema educacional brasileiro é rede-orientado;
- b) as instituições possuem trajetória, culturas próprias distintas da lógica gerencial otimizadora de resultados;

- c) o universo de implementação das políticas públicas permeado de incertezas, interrupções e constrangimentos;

Coloca-se como pergunta desta tese: “Quais são os processos de gestão que promovem melhor alinhamento interno das DREs no suporte operacional e pedagógico das escolas para alcance de melhores resultados e equidade de aprendizagem entre os alunos?”

1.4 Hipóteses

Dada a posição que as Unidades Regionais de Ensino (UREs) ocupam na governança dos sistema educacional – de “ligação” entre as diretrizes gerais da política e as escolas – elas têm mais condições de mapear as fragilidades e necessidades das escolas quando comparado ao nível central. Especialmente em contextos de alta vulnerabilidade socioeconômica dos alunos, quando são necessárias articulações de ações voltadas à permanência e à recuperação de aprendizagem destes alunos.

Esta proximidade das escolas confere às diretorias regionais mais condições de endereçar o suporte operacional e pedagógico específico para a superação das fragilidades e necessidades identificadas nas escolas, tanto no que se refere aos alunos quanto às equipes escolares. A integração das equipes regionais na implementação da política e a adoção de acompanhamento escolar nos termos proposto pela UNESCO (2009), como etapa de mapeamento de fragilidades e oportunidades para o encaminhamento de ações corretivas, ofereceria melhor alinhamento de processos nas diretorias regionais para esta atuação.

1.5 Metodologia

A pesquisa empírica organiza-se em duas frentes: a primeira, quantitativa, de cunho selético, para selecionar uma amostra de DREs para as entrevistas qualitativas. Na segunda frente, de investigação qualitativa, foram realizadas entrevistas em profundidade para estudar a forma com que as diretorias regionais de ensino realizam seu planejamento e o acompanhamento pedagógico das escolas.

A operacionalização deu-se em duas etapas de coleta de dados, detalhadas a seguir:

- a) Pré-teste: Como apontado no referencial teórico, as pesquisas dedicadas à investigação das diretorias regionais de ensino não são muito frequentes, havendo poucas evidências de quais são as práticas mais adotadas por estas instâncias no

suporte às escolas. Assim, realizou-se no pré-teste dos roteiros de entrevista uma primeira abordagem do campo de estudo, a fim de mapear as ações desenvolvidas nas escolas e sua aderência ao que seria o ‘comportamento ideal’ projetado pelo referencial teórico e a legislação da SEE/SP e, assim, propor uma matriz de análise da atuação das diretorias na dimensão qualitativa;

- b) Aplicação do campo: a partir roteiros pré-testados realizaram-se entrevistas nas diretorias selecionadas na dimensão quantitativa.

As dimensões e etapas operacionalizadas são detalhadas a seguir.

1.5.1 Dimensão quantitativa

A dimensão quantitativa teve por objetivo selecionar uma amostra de diretorias de ensino e de escolas, a partir de métodos estatísticos, para aplicação das entrevistas qualitativas. Foram consideradas como variáveis do controle das regressões adotadas nas duas etapas de coleta de campo as características indicadas pela pesquisa como fatores associados à aprendizagem, intervenientes do processo de ensino e aprendizagem:

1. **O nível socioeconômico das escolas**, identificado pelo Indicador de Nível Socioeconômico (INSE) de 2014, indicador sintético calculado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), com base nos dados da Prova Brasil e da Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) de 2011 e 2013 e do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) deste mesmo período. Este indicador é mensurado em uma escala contínua, estabelecida segundo a nota técnica,

de modo geral, as escolas que estão no Grupo “Muito Baixo” possuem mais alunos situados nos níveis mais baixos da escala (Níveis I e II) e as que estão no Grupo “Muito Alto”, a concentração deles está nos níveis mais altos (Níveis V e VI) [(INEP, 2014, p. 3)].

O quadro 2 descreve os valores da escala e o nível em que a escola se encontra de acordo com este valor.

Descrição INSE
<p>Nível I - Até 30: Este é o menor nível da escala e os alunos, de modo geral, indicaram que há em sua casa bens elementares, como uma televisão em cores, uma geladeira, um telefone celular, até dois quartos no domicílio e um banheiro; não contratam empregada mensalista e nem diarista; a renda familiar mensal é de até 1 salário mínimo; e seus pais ou responsáveis possuem ensino fundamental completo ou estão cursando esse nível de ensino.</p>
<p>Nível II - (30; 40]: Neste, os alunos, de modo geral, indicaram que há em sua casa bens elementares, como uma televisão em cores, um rádio, uma geladeira, um telefone celular, dois quartos e um banheiro; bem complementar, como videocassete ou DVD; não contratam empregada mensalista e nem diarista; a renda familiar mensal é de até 1 salário mínimo; e seus pais ou responsáveis possuem ensino fundamental completo ou estão cursando esse nível de ensino.</p>
<p>Nível III - (40; 50]: Neste, os alunos, de modo geral, indicaram que há em sua casa bens elementares, como uma televisão em cores, um rádio, uma geladeira, um telefone celular, dois quartos e um banheiro; bens complementares, como videocassete ou DVD, máquina de lavar roupas, computador e possuem acesso à internet; não contratam empregada mensalista ou diarista; a renda familiar mensal está entre 1 e 1,5 salários mínimos; e seu pai e sua mãe (ou responsáveis) possuem ensino fundamental completo ou estão cursando esse nível de ensino.</p>
<p>Nível IV - (50;60]: Já neste nível, os alunos, de modo geral, indicaram que há em sua casa bens elementares, como um rádio, uma geladeira, dois telefones celulares, até dois quartos e um banheiro e, agora, duas ou mais televisões em cores; bens complementares, como videocassete ou DVD, máquina de lavar roupas, computador e possuem acesso à internet; bens suplementares, como freezer, um ou mais telefones fixos e um carro; não contratam empregada mensalista ou diarista; a renda familiar mensal está entre 1,5 e 5 salários mínimos; e seu pai e sua mãe (ou responsáveis) possuem ensino fundamental completo ou estão cursando esse nível de ensino.</p>
<p>Nível V (60;70]: Neste, os alunos, de modo geral, indicaram que há em sua casa um quantitativo maior de bens elementares como três quartos e dois banheiros; bens complementares, como videocassete ou DVD, máquina de lavar roupas, computador e acesso à internet; bens suplementares, como freezer, um ou mais telefones fixos, um carro, além de uma TV por assinatura e um aspirador de pó; não contratam empregada mensalista ou diarista; a renda familiar mensal é maior, pois está entre 5 e 7 salários mínimos; e seu pai e sua mãe (ou responsáveis) completaram o ensino médio.</p>

Nível VI (70;80): Neste nível, os alunos, de modo geral, indicaram que há em sua casa um quantitativo alto de bens elementares como três quartos e três banheiros; bens complementares, como videocassete ou DVD, máquina de lavar roupas, computador e acesso à internet; bens suplementares, como freezer, telefones fixos, uma TV por assinatura, um aspirador de pó e, agora, dois carros; não contratam empregada mensalista ou diarista; a renda familiar está acima de 7 salários mínimos; e seu pai e sua mãe (ou responsáveis) completaram a faculdade e/ou podem ter concluído ou não um curso de pós-graduação.

Nível VII - Acima de 80: Este é o maior nível da escala e os alunos, de modo geral, indicaram que há em sua casa um quantitativo alto de bens elementares, como duas ou mais geladeiras e três ou mais televisões em cores, por exemplo; bens complementares, como videocassete ou DVD, máquina de lavar roupas, computador e acesso à internet; maior quantidade de bens suplementares, tal como três ou mais carros e TV por assinatura; contratam, também, empregada mensalista ou diarista até duas vezes por semana; a renda familiar mensal é alta, pois está acima de 7 salários mínimos; e seu pai e sua mãe (ou responsáveis) completaram a faculdade e/ou podem ter concluído ou não um curso de pós-graduação.

Quadro 2 - Descrição do Indicador de Nível Socioeconômico (INSE), segundo os níveis

Fonte: INEP, 2014.

Brook et al. (2008) mostram que o contexto socioeconômico das escolas é fator-chave para a análise de resultados educacionais. “Espera-se, portanto, que uma escola que atende a alunos com maior poder aquisitivo e com mais recursos culturais atinja valores mais altos do Ideb” (ALVES; SOARES, 2013, p. 11).

2. **Percentual de alunos pardos, negros e indígenas (PPI)** estimados a partir do Censo Escolar de 2016. Segundo Soares e Alves (2003, p. 5), “[...] estudos com dados das avaliações em larga escala mostram que alunos que se declaram brancos têm desempenho superior em comparação aos alunos que se declaram pardos, pretos, amarelos ou indígenas” .
3. **Índice de complexidade da gestão escolar (ICG)**, um indicador sintético, calculado pelo INEP a partir do Censo Escolar 2013. Segundo nota técnica,

assume-se que a complexidade da gestão escolar se concretiza em quatro características das escolas: (1) porte da escola; (2) número de turnos de funcionamento; (3) complexidade das etapas ofertadas pela escola e (4) número de etapas/modalidades oferecidas. As variáveis criadas para representar essas características são do tipo ordinal, nas quais as categorias mais elevadas indicariam maior complexidade de gestão (INEP, 2014, p.1).

O quadro 3 descreve os níveis que compõem o indicador.

Níveis	Descrição ¹
Nível 1	Porte inferior a 50 matrículas, operando em único turno e etapa e apresentando a Educação Infantil ou Anos Iniciais como etapa mais elevada*.
Nível 2	Porte entre 50 e 300 matrículas, operando em 2 turnos, com oferta de até 2 etapas e apresentando a Educação Infantil ou Anos Iniciais como etapa mais elevada*.
Nível 3	Porte entre 50 e 500 matrículas, operando em 2 turnos, com 2 ou 3 etapas e apresentando os Anos Finais como etapa mais elevada*.
Nível 4	Porte entre 150 e 1000 matrículas, operando em 2 ou 3 turnos, com 2 ou 3 etapas, apresentando Ensino Médio/profissional ou a EJA como etapa mais elevada*.
Nível 5	Porte entre 150 e 1000 matrículas, operando em 3 turnos, com 2 ou 3 etapas, apresentando a EJA como etapa mais elevada*.
Nível 6	Porte superior à 500 matrículas, operando em 3 turnos, com 4 ou mais etapas, apresentando a EJA como etapa mais elevada*.

Nota: ¹ Características apresentadas por pelo menos dois terços das escolas
*Considerando a idade dos alunos atendidos

Quadro 3 - Descrição dos níveis de complexidade de gestão

Fonte: INEP, 2014, p. 6.

LEE (2008) mostra que alunos que estudam em escolas maiores, com porte acima de 900 alunos, têm resultados médios de aprendizagem quando comparados aos seus pares em escolas com 900-1200 alunos; Saesp (2011) confirma este achado de pesquisa em seu relatório no qual as escolas que oferecem todos os turnos e etapas de ensino possuem menor desempenho no Idesp.

4. **Infraestrutura:** foram criados indicadores a partir dos itens que as escolas dispunham, com o intuito de tentar captar seus efeitos sobre o desempenho delas no Idesp, a partir do Censo Escolar 2015. Estes indicadores foram divididos em três tipos:

4.1. instalações físicas: existência de secretaria escolar, sala da diretoria e sala de professores. Lee, Franco e Albernaz (2004) encontraram efeito positivo da infraestrutura física sobre o desempenho em leitura dos alunos brasileiros no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes;

4.2. equipamentos da escola: existência de TV, DVD, antena parabólica, copiadora retroprojetor, impressora, equipamento de som e multimídia (ANDRADE; LAROS, 2007);

4.3. equipamentos pedagógicos: laboratórios de informática e ciências, auditório, biblioteca, quadra de esportes. Espósito, Davis e Nunes (2000) encontraram efeitos positivos destes equipamentos nos resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) 1999.

Modelo de seleção das Diretorias de Ensino para entrevista qualitativa

a) Seleção do Pré-teste

Para selecionar as diretorias regionais de ensino nas quais seria aplicado o pré-teste adotou-se a estratégia de estimação do efeito da escola sobre a aprendizagem dos alunos utilizada por Gremaud (2007) e INEP (2010), os quais investigam as melhores práticas escolares e das diretorias regionais, respectivamente, associadas aos maiores desempenhos dos alunos do ensino médio, a partir dos resultados da Prova Brasil. Segundo o INEP (2010),

pode-se definir o desempenho escolar de um aluno como sendo a soma de dois componentes: o efeito aluno e o efeito escola, ou seja, a contribuição da escola para a aprendizagem do aluno. Para capturar esse efeito foram utilizadas as características socioeconômicas dos alunos e calculado, para cada escola, o IDEB (ou IDESP) ‘previsto’ em função destas características. Com base na diferença dos dois IDEBs (IDESPs), o real e o previsto, foi possível saber o quanto cada escola se destaca da média, ou seja, o ‘efeito escola’. (INEP, 2010, p. 45).

A partir dessa metodologia, as especificações da regressão para cálculo da estimação do Idesp da 3ª série do ensino médio das escolas³ do pré-teste foi:

$$IDESP_{(2011,2016)} = \beta_0 + \beta_j \text{Comp. Gestão} + \beta_k \text{Vuln.Socioec.} + \beta_l \text{Cond.Infraest}$$

Sendo que Comp.Gestão, Vuln.Socioec. e Cond.Infraest são vetores da regressão.

A partir dos valores estimados e dos verdadeiros valores – meta do Idesp realizada pela escola, ano a ano – verificou-se o ganho entre o valor estimado e o alcançado pelas escolas ano a ano, e foram classificadas as escolas que obtiveram resultado positivo em pelo menos três anos.

Para selecionar as DREs nas quais os roteiros seriam pré-testados foram escolhidas duas diretorias na região metropolitana de São Paulo:

³ Os boletins do Idesp das escolas estão disponíveis em: <<http://idesp.edunet.sp.gov.br/>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

- Uma diretoria com **maior percentual** de escolas que apresentassem ‘ganhos’ quando comparados o IDESP estimado e o apurado, entre 2011 e 2016, por pelos menos 3 anos;
- Uma diretoria com **menor percentual** de escolas que apresentassem ‘ganhos’ quando comparados o IDESP estimado e o apurado, entre 2011 e 2016, por pelos menos 3 anos.

Como na dimensão qualitativa foi prevista a realização de entrevistas com os diretores de escola para elencar quais práticas/ações eram adotadas pelos entrevistados nas DREs (Dirigentes, Supervisores e Diretores do Núcleo Pedagógico) ao longo da implementação e, assim, buscar nas semelhanças e diferenças entre as diretorias que estivessem associadas à diferença de performance das escolas. No pré-teste, selecionou-se três escolas em cada uma das diretorias de ensino, de modo que pudessem servir de ‘espelho’ para ajustar os roteiros estruturados de entrevistas e especificar a matriz de indicadores de análise das entrevistas.

Na diretoria com **maior percentual de escolas** com ‘ganhos’ selecionou-se duas escolas que tiveram maiores variações positivas entre o Idesp real e o estimado e uma outra com menor variação. Na outra diretoria aplicou-se critério inverso: selecionou-se duas escolas com piores ganhos e uma com maior ganho, quando comparados os Idesps estimados e realizados, por pelo menos 3 anos. No pré-teste totalizou, ao todo, 16 entrevistas.

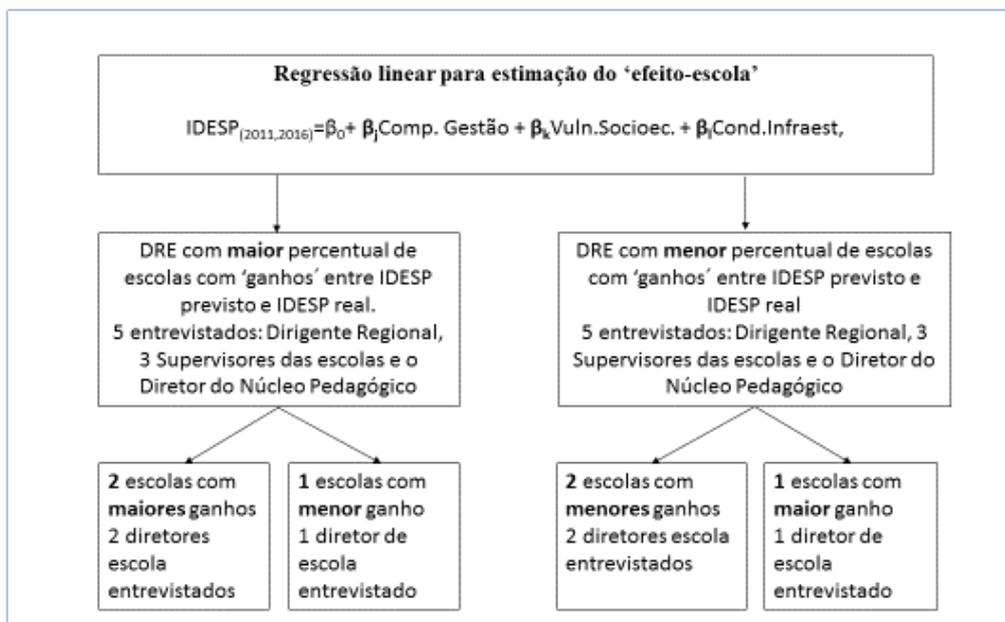


Figura 3 - Modelo de seleção das diretorias regionais e ensino e escolas do pré-teste

Fonte: Elaboração própria, 2018.

b) Seleção do campo da pesquisa

Para estimar a atuação da DRE sobre o conjunto das escolas foi utilizado o método de regressão linear multivariada (WOOLDRIDGE, 2009) para obter uma comparação mais acurada, uma vez que neste método econométrico procura-se controlar o efeito de outras variáveis observáveis que interferem na variável dependente em análise – os resultados do Idesp no nível da Diretoria Regional de Ensino, diferente do pré-teste, cujos controles eram no nível das escolas.

A hipótese implícita nesse método é de que não há outras variáveis que afetem o Idesp, direta ou indiretamente, através do tratamento (DRE) ou outra variável, além daquelas controladas na regressão. Esta é uma hipótese forte para assumir em análise de aprendizagem dos alunos em face da diversidade de fatores que influenciam o desempenho de aprendizagem e a colinearidade entre eles (BROOK; SOARES, 2008). No entanto, é adotada como primeiro filtro selético, como primeira aproximação dos resultados das diretorias para, então, conduzir as entrevistas qualitativas e identificar o que as diferenciaria nas dimensões investigadas.

Tomando o Idesp da 3ª série do ensino médio de 2016 como variável dependente, foram estimadas regressões com diferentes especificações a fim de verificar a influência de cada grupo de variáveis sobre a variável de resultado e determinar, assim, qual seria a melhor especificação para o modelo. Em todas as especificações, foram controlados os Idesps dos anos de 2011 a 2015. Os itens a à e apresentam os modelos estimados.

a) controle com as variáveis de contexto socioeconômico: INSE e PPI;

$$y_{idesp2016} = \beta_0 + \beta_1 INSE + \beta_2 PPI + \sum_{i=1}^5 \beta_{2+i} IDESP_{2000+i} + \sum_{i=8}^{98} \beta_i DE_{i-7}$$

b) controle com ICG;

$$y_{idesp2016} = \beta_0 + \beta_1 ICG + \sum_{i=1}^5 \beta_{1+i} IDESP_{2000+i} + \sum_{i=7}^{97} \beta_i DE_{i-6}$$

c) Controle com as variáveis de infraestrutura;

$$y_{idesp2016} = \beta_0 + \beta_1 infra + \beta_2 equip + \beta_3 equip.pedag + \sum_{i=1}^5 \beta_{3+i} IDESP_{2000+i} + \sum_{i=9}^{99} \beta_i DE_{i-8}$$

- d) controle com as variáveis de contexto socioeconômico e complexidade de gestão: INSE e ICG;

$$y_{idesp2016} = \beta_0 + \beta_1 INSE + \beta_2 PPI + \beta_3 ICG + \sum_{i=1}^5 \beta_{3+i} IDESP_{2000+i} + \sum_{i=9}^{99} \beta_i DE_{i-8}$$

- e) Controle com todas as variáveis selecionadas.

$$y_{idesp2016} = \beta_0 + \beta_1 INSE + \beta_2 PPI + \beta_3 ICG + \beta_4 infra + \beta_5 equip + \beta_6 equip.pedag + \sum_{i=1}^5 \beta_{6+i} IDESP_{2000+i} + \sum_{i=12}^{102} \beta_i DE_{i-11}$$

A tabela 1 mostra a quantidade de escolas estaduais que estão na base utilizada para a regressão de acordo com o percentual de PPI que apresentavam em 2016. Como se observa, apesar de a maior parte das escolas estar na faixa ‘Maior que 25% e menor ou igual a 50%’, há um número considerável de escolas nas outras faixas. A tabela 1⁴ demonstra que a distribuição das escolas entre as faixas de PPI não é homogênea entre as DREs, o que implica na necessidade de controlar esta variável na estimação.

Tabela 1- Percentual de alunos pardos, negros e indígenas

Percentual Pardos, Pretos e Indígenas (PPI)		
	Frequência	Percentual
Menor ou igual a 25%	803	22,77
Maior que 25% e menor ou igual a 50%	2.277	64,58
Maior que 50% e menor ou igual a 75%	445	12,62
Maior que 75%	1	0,03
Total de Escolas	3.526	

Fonte: Censo Escolar 2016. INEP, 2016.

Nota: Dados trabalhados pela autora.

⁴ Vide Anexo III para detalhamento dos percentuais por DRE.

A tabela 2 apresenta a descrição de como este indicador se distribui entre as escolas utilizadas na regressão, cuja maior concentração se encontra no Nível 4, mas tem-se, aproximadamente, 38% das escolas distribuídas nos outros níveis.

Tabela 2 - Distribuição das escolas segundo ICG

ICG INEP		
Níveis	Frequência	Percentual
Nível 1	2	0,06
Nível 2	188	5,33
Nível 3	196	5,56
Nível 4	2.192	62,17
Nível 5	562	15,94
Nível 6	386	10,95
Total de Escolas	3.526	100,00

Fonte: Censo Escolar 2016. INEP, 2016.

Nota: Dados trabalhados pela autora.

Tabela 3 - Distribuição das escolas segundo INSE

INSE	Escolas	%	% acum.
Alto	449	12,73	12,73
Baixo	5	0,14	12,88
Médio	552	15,66	28,53
Médio Alto	2.470	70,05	98,78
Médio Baixo	50	1,42	100
Total de escola			3.536

Fonte: Censo Escolar 2016. INEP, 2016.

Nota: Dados trabalhados pela autora.

Do ponto de vista da distribuição das escolas segundo o indicador de nível socioeconômico do INEP, utilizado no controle da regressão selecionada, observa-se que a imensa maioria das escolas é composta por alunos de nível socioeconômico médio alto (98,58%), seguido pelo nível médio – 28,53%. Ou seja, o perfil do alunado das escolas é de famílias com renda familiar mensal entre 1 e 5 salários mínimos; cujos pais (ou responsáveis) possuem ensino fundamental completo ou estão cursando esse nível de ensino.

A tabela 3 apresenta os coeficientes de todos os modelos estimados. Nas especificações a, b e c controla-se para os Idesps (2011 a 2015), acrescido o conjunto de variáveis que se considerou afetar o desempenho no Idesp 2016.

Tabela 4 - Coeficientes das regressões

Regressão*	a	b	c	d	e
	Coef./std.	Coef./std.	Coef./std.	Coef./std.	Coef./std.
IPVS Baixo	-0,219 0,317			-0,298 0,321	-0,391 0,344
IPVS Médio	-0,077* 0,045			-0,093** 0,045	-0,140*** 0,044
IPVS Médio Alto	-0,041 0,036			-0,044 0,036	-0,070** 0,034
IPVS Médio Baixo	-0,111 0,117			-0,163 0,116	-0,264** 0,116
PPI	-0,773*** 0,131			-0,704*** 0,129	-0,910*** 0,124
IDESP2015	0,346*** 0,024	0,344*** 0,025	0,296*** 0,023	0,342*** 0,025	0,259*** 0,022
IDESP2014	0,319*** 0,034	0,333*** 0,034	0,319*** 0,035	0,317*** 0,034	0,265*** 0,034
IDESP2013	0,121*** 0,030	0,147*** 0,029	0,083*** 0,032	0,137*** 0,029	0,092*** 0,029
IDESP2012	0,066** 0,029	0,085*** 0,029	0,103*** 0,030	0,064** 0,029	0,080*** 0,028
IDESP2011	0,022 0,030	0,046 0,030	0,100*** 0,031	0,015 0,030	0,066** 0,029
ICG3		-0,085 0,088		-0,072 0,088	-0,438*** 0,095
ICG4		-0,196** 0,077		-0,181** 0,076	-0,632*** 0,087
ICG5		-0,210*** 0,079		-0,181** 0,079	-0,644*** 0,089
ICG6		-0,241*** 0,080		-0,216*** 0,080	-0,687*** 0,090
Instalações físicas			-0,218 0,160		-0,099 0,150
Equipamentos da escola			0,007 0,056		0,026 0,053
Equipamentos pedagógicos			0,220*** 0,060		0,125** 0,056
Constante	0,899***	0,551***	0,569***	1,048***	1,872***
N	3526	3529	3456	3526	3453
r ²	0,612	0,611	0,586	0,615	0,621
F	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000

*significância a 10%; ** significância a 5%; significância a 1%

Fonte: Elaboração própria, 2018.

Analisando os R² das regressões, nota-se que o acréscimo das variáveis de instalações físicas e equipamentos parece não afetar significativamente a variável de desempenho, assim,

optou-se por não os utilizar na regressão escolhida. Todas as outras variáveis analisadas foram mantidas devido ao entendimento de que possuem papel significativo para explicar a variável de resultado, a partir da análise das regressões.

Portanto, após a análise, optou-se pela seguinte especificação, cujos resultados podem ser observados na coluna “d”. A fórmula é:

$$y_{\text{idesp}2016} = \beta_0 + \beta_1 \text{ indicador de nível socioeconômico da escola} + \beta_2 \text{ percentual de alunos pardos, negros e indígenas} + \beta_3 \text{ índice de complexidade de gestão da escola} + \sum_{i=1}^5 \beta_{4+i} \text{ IDESP Ensino médio}_{2000+i} + \sum_{i=9}^{99} \beta_i \text{ efeito fixo das DE}_{i-8}$$

Observa-se no modelo escolhido (**d**) que, em relação ao Nível Socioeconômico Alto (omitido na regressão), o desempenho esperado no Idesp de 2016 é menor para Níveis Socioeconômicos mais baixos. Todos os coeficientes foram negativos, contudo apenas um foi estatisticamente significativo (Nível Médio)⁵.

Ressalta-se, aqui, que a maior parte das escolas encontra-se nos níveis Médio, Médio Alto e Alto, ficando as outras categorias com proporção muito pequena da amostra, o que pode justificar o sinal do coeficiente na direção esperada, porém sem significância. O mesmo ocorre com a proporção de PPI, estatística e negativamente correlacionada com o Idesp esperado de 2016. Sabe-se que, além das condições financeiras, o contexto familiar afeta, de modo significativo, o desempenho escolar dos estudantes e que, no Brasil, a população de PPI é menos escolarizada que a de brancos e amarelos – portanto, os coeficientes observados na regressão vão ao encontro dessas evidências.

Os coeficientes dos Idesps passados (Idesp 2011 a 2015) mostraram trajetória ascendente, embora com velocidade aquém do projetado. Parece haver um aprendizado das escolas ao longo dos anos, uma vez que Idesps maiores em anos mais recentes devem indicar condições mais favoráveis às instituições para obter resultado positivo no ano subsequente. Os coeficientes do índice de complexidade comportaram-se como o esperado segundo a literatura: quanto maior a complexidade da escola, menor seria o valor para o Idesp de 2016.

Apesar de todos os resultados das variáveis destacadas demonstrarem comportamentos esperados segundo a literatura, o interesse da pesquisa reside sobre as variáveis *dummies*,

⁵ A análise descritiva da regressão é apresentada no capítulo 5, que trata das Diretorias Regionais de Ensino.

controladas para as DREs de cada escola. Assim, a atenção voltou-se para a análise dos coeficientes destas *dummies*, objetivando avaliar as diretorias em relação aos aspectos de suas gestões.

Ou seja, controladas as trajetórias e as variáveis utilizadas na regressão, selecionaram-se diretorias de ensino que, segundo a estimação, demonstraram ter os maiores ou menores efeitos sobre o Idesp em 2016. O gráfico 2 mostra a distribuição das DREs, considerando somente coeficientes significativos estatisticamente⁶, verificados em 19 DREs no Estado de São Paulo.

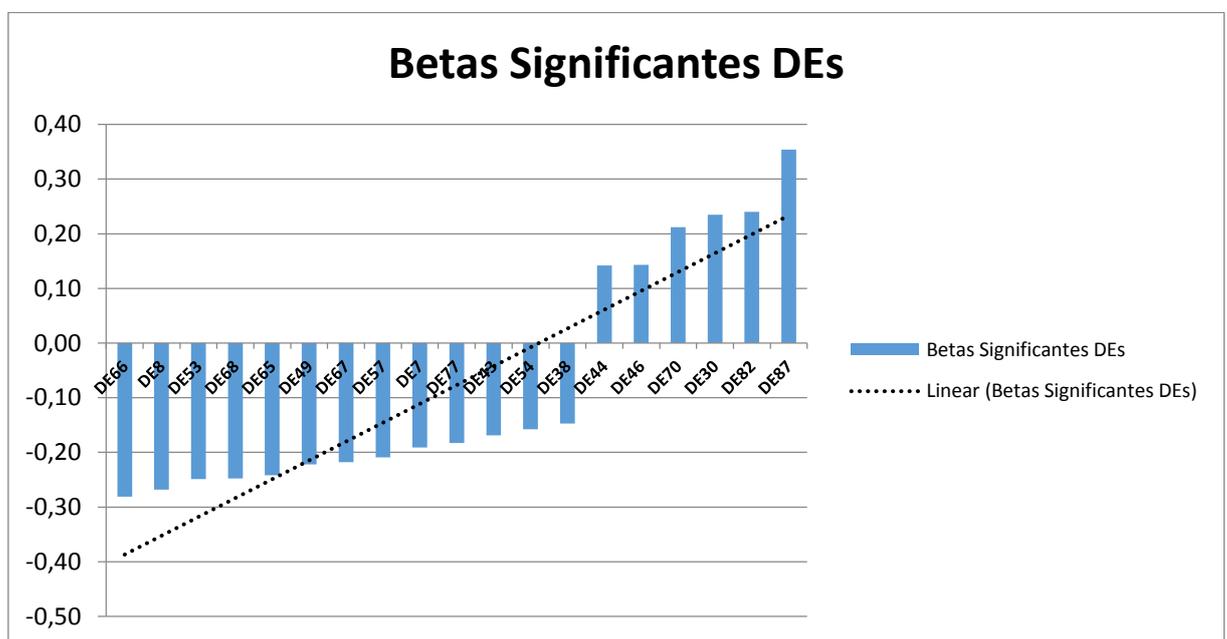


Gráfico 2 - Distribuição dos coeficientes significantes da regressão por Diretorias de Ensino

Fonte: Elaboração própria, 2018.

Foram escolhidas quatro DREs no município de São Paulo, em bairros contíguos, sendo o primeiro par com os melhores coeficientes de desempenho, e o segundo com os piores. A identidade das unidades e dos respondentes é preservada dado o sigilo garantido nos Termos de Consentimento de Entrevistas. As DREs com melhores desempenhos, o primeiro par, serão denominadas a partir de agora como **DRE1 (44)** e **DRE2 (46)**; o segundo par, **DRE3 (57)** e **DRE4 (43)**. A tabela 5 mostra os coeficientes de regressão das unidades selecionadas.

⁶ Os coeficientes correspondentes às variáveis *dummies* das DREs foram omitidos a fim de facilitar a visualização da tabela, mas podem ser encontrados no Anexo IV.

Tabela 5 - Diretorias Regionais de Ensino selecionadas para entrevista qualitativa

Sinal	Diretorias	Coefficientes/Desvio padrão
Positivo	DRE1	0.142*
		0.079
	DRE2	0.143*
		0.078
Negativo	DRE3	-0.169*
		0.072
	DRE4	-0.209*
		0.084

Fonte: Elaboração própria, 2018.

A interpretação destes resultados mostra que estar nas DREs 1 e 2, em média, aumentou em 0,142 no Idesp, quando comparada ao um aumento de 1 ponto na DRE omitida.

As DREs 43 e 57, representando uma diretoria cujo papel desempenhado relativamente à DRE SUL 3, controladas as características já mencionadas, é consideravelmente negativo, segundo as estimativas da regressão desta pesquisa. As outras duas DREs, 44 e 46, representam Diretorias com resultados positivamente maiores quando comparados aos da DRE SUL 3, se controladas as mesmas características.

Na etapa da pesquisa de campo, uma escola por DRE, com desempenho mediano, que atendem aos parâmetros controlados, totalizando quatro escolas de ensino médio, como mostra a figura abaixo. Essas entrevistas foram utilizadas na análise de campo como contraprova das ações que a diretoria de ensino manifestava realizar.

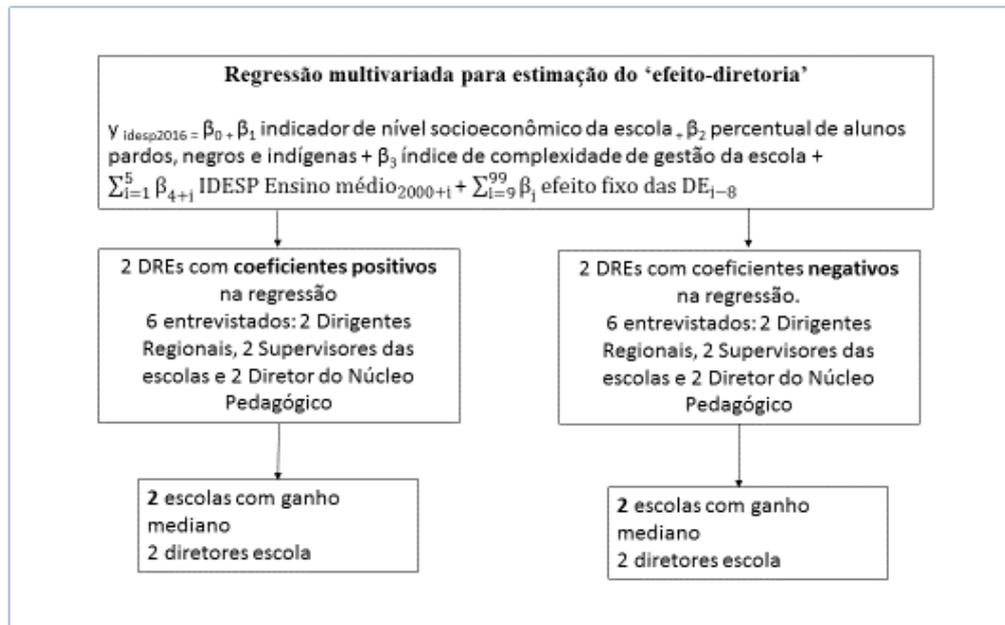


Figura 4 - Modelo de seleção das diretorias regionais e ensino e escolas para coleta do campo de pesquisa

Fonte: Elaboração própria, 2018.

1.5.2 Dimensão qualitativa

Como observado por Abrucio (2005), algumas condições prévias devem ser atendidas para que a descentralização das políticas públicas resultem na ampliação da autonomia local, melhoria de eficiência e inovação, como: i) existência de desenho político claro, que dê visibilidade aos agentes envolvidos dos objetivos comuns a serem perseguidos, responsabilidades e atribuições; ii) existência de fontes estáveis de financiamento, que garantam igualdade de condições objetivas para a realização de ações; iii) profissionalização da burocracia local, apoiada por políticas de formação das equipes, para o aperfeiçoamento continuado das equipes técnicas ao longo da implementação da política; iv) desenvolvimento de sistemas de *accountability*. Do contrário, o resultado pode ser a ampliação das desigualdades preexistentes ou práticas patrimonialistas.

Atendidas essas pré-condições, a melhoria da governança e do desempenho das redes estaria ainda correlacionada à existência e à utilização de instrumentos eficazes de intergovernabilidade entres os agentes públicos envolvidos, a fim de coordenar os níveis institucionais ao longo da implementação em face dos resultados projetados nos sistemas de

accountability – dados os constrangimentos que permeiam este processo (LINDBLOM, 1981; PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973; BROMLEY; POWELL, 2012).

Considerando a hipótese de que as DREs podem impactar positivamente o resultado das escolas se forem capazes diferenciar o apoio operacional e pedagógico definido pelo nível central aos contextos específicos das escolas, foram realizadas entrevistas estruturadas com o objetivo de identificar a distinção na prática adotada nos pares de DREs selecionados na implementação das ações descritas no quadro 4.

Para definir as categorias de observação da atuação da burocracia das DREs foram propostos roteiros de entrevistas destinados aos dirigentes regionais de ensino, supervisores, professores coordenadores dos núcleos pedagógicos e diretores de escola, tendo como eixo os “onze fatores para escolas eficazes” propostos por Sammons (1999, p. 351) e as diretrizes da política educacional do Estado de São Paulo, conforme os documentos oficiais. Os roteiros (Anexo II) foram previamente testados em duas diretoras de ensino.

Assim, as perguntas norteadoras das entrevistas foram:

- 1) Quais processos de gestão da Diretoria Regional de Ensino resultam em melhor alinhamento da Diretoria Regional com as escolas e a volta desta ação com o nível central para promover a articulação da gestão do currículo à avaliação, à formação de equipes escolares, dadas as metas de *accountability* propostas nos principais indicadores finalísticos do sistema educacional de São Paulo – IDEB, Idesp?
- 2) Existe um Plano de Ação da SEE/SP que ofereça, anualmente, à rede visibilidade dos marcadores estratégicos da gestão (Missão, Visão de Futuro, Valores, Metas anuais do Idesp)?
- 3) Esse Plano de Ação se desdobra em Plano de Trabalho para os níveis institucionais de gestão do nível central?
- 4) Como o Dirigente Regional elabora o plano de trabalho da DRE? Toma como ponto de partida os levantamentos realizados pela supervisão de ensino e núcleo pedagógico nas escolas? Está alinhado às diretrizes da SEE/SP e aos planos de ação das escolas sob sua jurisdição?
- 5) As equipes, núcleos e departamentos da DRE elaboram o planejamento de modo integrado ou em separado?

- 6) Como os planos de trabalho das equipes são acompanhados pelo Dirigente de Ensino? Existe uma dinâmica de gestão que confira organicidade à gestão do Plano de Trabalho das equipes, núcleos e departamentos da DRE frente às necessidades evidenciadas nas escolas?
- 7) Com que periodicidade o Plano de Trabalho da DRE é revisto?
- 8) Qual o caráter do acompanhamento das escolas exercido pela supervisão de ensino, considerando a tipologia proposta pela Unesco (2005)? Constitui-se num apoio à equipe de gestão das escolas para melhoria dos resultados de aprendizagem dos alunos ou se restringe a ações de fiscalização e controle?
- 9) Este acompanhamento se dá articuladamente com o Núcleo Pedagógico? Promove o diagnóstico das necessidades de formação continuada?
- 10) O acompanhamento das escolas realizado pelo Núcleo Pedagógico em articulação com a supervisão de ensino promove o alinhamento do currículo às necessidades de aprendizagem dos alunos?
- 11) A formação continuada oferecida pelo Núcleo Pedagógico fortalece a prática docente?

A partir do pré-teste foi possível elencar as ações desenvolvidas nos eixos de gestão escolar apontados por Luck (2008) – gestão físico-financeira, gestão pedagógica, gestão de pessoas, gestão relacional e gestão estratégica.

A partir desta estratégia de pesquisa construiu-se um mapa de indicadores qualitativos da atuação das diretorias de ensino nestas dimensões da gestão escolar. Em função da similaridade de processos adotados aos considerados eficazes foram codificados como “adequados”, ao qual se atribuiu valor 1; “parcialmente adequados”, com valor zero e “inadequados”, com valor -1. A partir dessa classificação da adequação da atuação da diretoria regional resultante do *score* obtido quando investigada sua ação nas entrevistas realizadas.

Essa matriz foi utilizada como guia para interpretação das entrevistas realizadas com os dirigentes, supervisores e diretores dos núcleos pedagógicos das quatro diretorias investigadas nesta tese. No capítulo 6, apontamos as diferenças observadas nos indicadores entre os dois pares de diretorias e as possíveis correlações com a capacidade das unidades de oferecer anteparo para as escolas que sejam capazes de alterar positivamente seus resultados educacionais, como pesquisado na tese.

O quadro 4 traz a matriz de correlação utilizada para interpretação das entrevistas e a proposta de tipologia da atuação das DREs aqui apresentadas.

Nível de Gestão	Indicadores	Parciais				Categorias			
		DRE 1	DRE2	DRE3	DRE4	DRE 1	DRE2	DRE3	DRE4
Condições de funcionamento Físico, financeira da DRE	a. Instalações da DRE: infraestrutura física; equipamentos de informática, equipamentos audiovisuais, materiais administrativos, materiais pedagógicos de apoio destinados às escolas	A	A	A	I	Adequada	Adequada	Adequada	Parcialmente Adequada
	b. Condições Financeiras: Para realização das atividades: a) manutenção da infraestrutura própria da regional; b) atendimento às demandas administrativas das escolas; c) atendimento às demandas pedagógicas das escolas	PA	PA	PA	PA				
	c. Autonomia financeira.	PA	PA	PA	PA				
Estratégica Planejamento	d. Elaboração do plano de gestão	A	A	A	A	Muito articuladora; Alta capacidade gestão estratégica	Muito articuladora: Alta capacidade gestão estratégica	Pouco articuladora; Média capacidade de gestão estratégica	Pouco articuladora; Pouca capacidade de gestão estratégica
	e. Instrumentos utilizados no planejamento	A	A	PA	PA				
	f. Articulação das equipes no planejamento (Supervisão/Núcleo Pedagógico/Administrativo)	A	A	I	I				
	g. Desdobramento do planejamento em planos de trabalho das equipes	PA	PA	PA	I				
	h.1. Frequência realização de Reuniões de nível com todas as equipes	A	A	PA	I				
	h.2. Frequência de reuniões do Dirigente com os departamentos administrativo/financeiro/convênios	A	A	PA	I				
	h.3. Frequência reuniões promovidas pela regional com diretores de escola	A	A	I	I				
	h.3. Frequência de reuniões do Dirigente com o NP e Supervisão	A	A	PA	I				
	h.5 Frequência de reuniões do Dirigente com a equipe da Supervisão	A	A	PA	I				
	i. Periodicidade de revisão do Plano de Trabalho da DRE	A	A	PA	I				

Nível de Gestão	Indicadores	Parciais				Categorias			
		DRE 1	DRE2	DRE3	DRE4	DRE 1	DRE2	DRE3	DRE4
Pedagógica	j. Acompanhamento das HTPC's pelo supervisor	A	A	PA	I	Alta capacidade de apoio pedagógico	Alta capacidade de apoio pedagógico	Média capacidade de apoio pedagógico	Baixa capacidade de apoio pedagógico
	k. Observação de sala de aula pelo	PA	PA	PA	I				
	l. Ações para equidade: melhora do desempenho escolar, redução da evasão e abandono e reprovação como busca ativa de alunos; apoio à equipe escolar para elaboração e implementação de planos de recuperação habilidades e	A	A	A	A				
	m. Formação continuada no Currículo pelo Núcleo Pedagógico	A	A	PA	I				
	n. Observação de sala de aula pelo Núcleo Pedagógico	PA	PA	PA	I				
Recursos Humanos	o. Quantidade dos profissionais nos núcleos administrativo; financeiro e convênios; infraestrutura; recursos humanos; compras e serviços vida escolar e informações educacionais	A	A	PA	PA	Alta capacidade de apoio	Alta capacidade de apoio	Média capacidade de apoio	Baixa capacidade de apoio
	p. Quantidade dos profissionais no núcleos pedagógico	A	A	A	I				
	q. Quantidade dos profissionais na equipe da supervisão de ensino	A	A	A	A				
	r. Capacidade técnica dos profissionais nos núcleos administrativo; financeiro e convênios; infraestrutura; recursos humanos; compras e serviços vida escolar e informações educacionais	PA	PA	PA	PA				
	s. Capacidade técnica dos profissionais no núcleos pedagógico	A	A	A	A				
	t. Capacidade técnica dos profissionais na equipe da supervisão de ensino	A	A	A	A				

Nível de Gestão	Indicadores	Parciais				Categorias			
		DRE 1	DRE2	DRE3	DRE4	DRE 1	DRE2	DRE3	DRE4
Relacional	u. Dirigente promove compartilhamento boas práticas com as escolas	A	A	I	I	Alta capacidade articulação da rede	Média capacidade articulação da rede	Pouca capacidade articulação da rede	Nenhuma capacidade articulação da rede
	v. Dirigente promove espaços de estudos coletivos na DRE	A	A	PA	I				
	x. Supervisor promove espaços de compartilhamento/estudos com as escolas	PA	PA	PA	I				
	z. NP promove espaços de estudos coletivos na DRE com as escolas	A	A	PA	I				

Quadro 4 - Matriz de indicadores das entrevistas

Fonte: Elaboração própria, 2018.

Segundo Kohli et al. (1995), estudos macro e indutivos exigem a realização de uma análise qualitativa com ‘n pequeno’, que pode ser comparada ou de caso único. A análise comparada proposta é qualitativa e enfoca as relações e variáveis que se inter-relacionam produzindo comportamento distinto entre os pares comparados, embora a diretriz da Política seja comum. O objetivo da comparação é explorar e testar hipóteses a partir das perspectivas teóricas que balizam este trabalho para, então, elaborar hipóteses sobre as novas relações causais identificadas.

Nas quatro DREs selecionadas na dimensão quantitativa, foram entrevistados os Dirigentes Regionais, os Supervisores de Ensino da escola selecionada, Coordenadores Pedagógicos e o Diretor da escola que obtiveram similar à média no Idesp entre 2011-16, conforme roteiros de entrevista anexa.

O Quadro 5 mostra a codificação adotada nas entrevistas. Uma vez que a pesquisa trabalhou com depoimentos confidenciais, posto que os entrevistados ocupam cargos públicos, cada entrevistado recebeu um código único, que o identificará nas menções diretas ou indiretas ao seu depoimento.

Posição do entrevistado	DREs com desempenho superior à DRE omitida	DREs com desempenho inferior à DRE omitida
Dirigente Regional de Ensino	DR1; DR2	DR3; DR4
Supervisor de Ensino	SE1; SE2	SE3; SE4
Diretor do Núcleo Pedagógico	NP1; NP2	NP3; NP4
Diretor da Escola	DE1	DE2

Quadro 5 - Código atribuído aos burocratas de nível médio entrevistados

Fonte: Elaboração própria, 2018.

O capítulo seguinte aborda as reformas educacionais baseadas em sistemas de *accountability* e *Reference-Standards*, sobre as quais se apoia a Política do Governo do Estado de São Paulo desde 2007, e seu contraponto na reforma administrativa da burocracia pública para o alcance das metas projetadas.

2 Educação de qualidade como direito de cidadania e dever do Estado

A citação de Bresser-Pereira (1998) é elucidativa a respeito do dilema em que se colocava o setor público diante da crise do Estado observada na década de 1980, frente ao esgotamento do modelo econômico e do Estado do Bem Estar Social vigente desde o pós-Segunda Guerra. De acordo com o autor,

se os anos 80 foram os anos da crise de um Estado que cresceu demasiadamente e foi capturado por interesses particulares, ao mesmo tempo que perdia autonomia relativa em face do processo de globalização da economia mundial, os anos 90 têm sido os anos da reforma do Estado e, particularmente, da reforma da administração pública. À medida que se tornava claro que a proposta neoconservadora ou neoliberal de atribuir ao mercado toda a coordenação da economia e reduzir o Estado ao mínimo não era realista, não correspondendo nem aos anseios da sociedade nem às necessidades das economias nacionais, a questão da reconstrução do Estado e da reforma de seu serviço civil tornou-se central (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 7).

Diante desse cenário, a burocracia pública clássica weberiana⁷ era, portanto, inadequada às exigências da sociedade contemporânea, míope às demandas sociais, morosa, autoreferenciada, insulada, sendo impreterível modificá-la para conferir-lhe melhor performance, reduzir seu tamanho (POLLITT, 2011; BEHN, 1995; PACHECO, 2010).

Da perspectiva histórica, as reformas gerencialistas colocaram-se, neste período, como resposta do Estado a esta demanda, sendo adotadas de maneira paulatina em países como Reino Unido, Estados Unidos, Nova Zelândia, antiga União Soviética e Países Baixos. Propunham repensar o tamanho do Estado no processo de implementação das políticas públicas. No entanto, não representavam uma solução *per se*, mas a abertura de uma agenda de aprimoramento de processos no interior do setor público.

Na leitura proposta pela New Public Management (NPM), a boa gestão pública é a que produz melhores resultados, atendendo às demandas do cidadão-cliente, consumindo o mínimo possível de recursos e utilizando-se continuamente de sistemas transparentes de monitoramento, que permitam o acompanhamento contínuo das ações implementadas pelas

⁷ Segundo Weber (1946), a burocracia podia ser definida como aparato técnico-administrativo, formado por profissionais especializados, selecionados segundo critérios racionais e que se encarregavam de diversas tarefas importantes no sistema. Suas principais características seriam: a) caráter legal das normas e regulamentos; b) caráter formal das comunicações; c) caráter racional e divisão do trabalho; d) impessoalidade nas relações; e) hierarquia da autoridade; f) rotinas e procedimentos standardizados; g) competência técnica e meritocracia.

instâncias de controle social e a correspondente responsabilização dos agentes públicos envolvidos. É uma gestão pautada pelos valores da eficácia, eficiência e equidade.

O aumento da produtividade e eficiência dos serviços públicos, a descentralização da oferta dos serviços e maior *accountability* de resultados são pontos centrais neste modelo de gestão (MARIN, 2015). Como alternativa, a nova gestão pública propunha a mudança da administração pública, em um modelo “pós-burocrático”, cujas principais características são a profissionalização da burocracia, a transparência, a descentralização da execução, a desconcentração organizacional nas atividades exclusivas do Estado e a orientação para o controle de resultados, apoiada em sistemas de responsabilização dos agentes por resultados previamente acordados (ABERBACH; PUTNAM; ROCKMAN, 1981).

Em defesa desta visão, Barzeley (1992) argumenta que o novo modelo proposto não representava uma negação do modelo burocrático weberiano, mas um avanço, pois propunha uma nova forma de organizar e gerir o Estado, de modo a superar disfunções identificadas como causadoras da ineficiência da burocracia pública.

A hipótese analítica é de que qualidade pressupõe uma margem de discricionariedade e autonomia ao burocrata coordenador e o implementador (o *street level* e o burocrata de nível médio) para flexibilizar a norma geral, dentro de parâmetros pré-acordados, e assim atender às especificidades da clientela.

O *street level*, por estar em contato direto com o cidadão, teria este espaço de adequação da política pública ao contexto a que se aplica. O mesmo vale para o burocrata de nível médio, visto que desempenha uma função de coordenação e articulação na qual a autonomia em relação à regra potencializaria o desempenho do conjunto (LIPSKY, 1980; OLIVEIRA; ABRUCIO, 2011).

Por outro lado, Wilson (1989) afirma que o envolvimento dos burocratas operadores (*street level* e nível médio) no processo de implementação confere à organização competência distintiva, um senso de missão, uma vez que não se limitariam a cumprir ordens do que fazer, mas se envolveriam em como fazer. Segundo esta visão,

organization matters, even in government agencies. The key difference between more and less successful bureaucracies, if these three cases are any guide, has less to do with finances, client population, or legal arrangements than organizational systems (WILSON, 1989, p.23).

O autor alerta que é um equívoco não considerar a estrutura burocrática como característica das organizações. As estruturas são “habitadas” pelas pessoas, que, por sua vez, também são dotadas de um conjunto de crenças, expectativas, valores, história pregressa, pois relações formais e informais ocorrem a todo momento.

Nesse sentido, não se trata de lançar mão de outras estruturas, como as de mercado e a organização em rede, porque a organização burocrática seria a mais preparada para essa tarefa, já que exerce papel de custódia institucional dos princípios constitutivos da democracia e da sua racionalidade processual, mesmo quando comparados às outras formas de organização (MERTON, 1957).

O maior desafio para as organizações burocráticas seria mobilizar seu corpo burocrático em direção às demandas do usuário/cidadão/cliente (*customer-driven* e *service-oriented organization*) e adotar parâmetros de qualidade e instrumentos de controle para o monitoramento da implementação descentralizada (MARIN, 2015).

Lindblom (1981), quando analisa o processo decisório em sociedades democráticas, argumenta que um conjunto complexo de forças produz determinados efeitos que chamamos de políticas. Para o autor, o processo decisório tem limites incertos, sem início nem fim, mas num contínuo de aperfeiçoamentos incrementais que não se esgotam nas eleições. A política pública, conforme alerta, é composta por fases – formação da agenda, da formulação da política, da implementação e da sua avaliação – e a separação destas etapas é apenas metodológica, moldando-se num entrelaçamento de atores, ações, “constrangimentos” financeiros, institucionais, em uma implementação caracterizada por sucessivos acertos incrementais, posto que os objetivos da política, em uma arena permanente de negociação, são difusos – e os seus limites, incertos.

Desse modo, nos regimes democráticos, a construção dos arranjos (divisão de poderes, lideranças do executivo, partidos políticos) faz com que sejam necessários ajustes mútuos, derivados dos controles de procedimentos, e nem sempre as políticas a serem adotadas são as que trazem maior efetividade – visto que devem atender diversos atores – mas, sim, as resultantes do processo político decisório.

A adoção de sistemas de *accountability* pública e de monitoramento de resultados tenderia a aumentar a responsividade da burocracia em “empurrá-la” em direção ao desempenho pretendido ao aproximar a sociedade no controle das entregas públicas, dadas as características desta arena de negociação e seus atores.

Desenvolvendo o argumento da relação entre administração burocrática e novas formas de gestão, Abrucio (2005) adverte que a forma e o resultado deste processo estariam atrelados às diferentes tradições das administrações públicas, das regras do sistema político, do grau de centralização existente e da força do consenso *pró-welfare*.

Nessa perspectiva analítica, o conceito de desempenho do Estado em sociedades democráticas, considerando o jogo político e os interesses envolvidos, se deslocaria da análise puramente normativa, de entendimento estrito de eficiência, para uma visão mais plural, por meio da qual o acolhimento das diferenças é inerente à garantia de equidade entre os indivíduos, mesmo que envolva perdas de eficiência e eficácia. Haveria ganhos para a democracia em termos de equidade e justiça social (GRUBER, 1987; ROSANVALLON, 1997; SEN, 2010).

A visão de um contínuo entre a formulação e a implementação também é compartilhada por Pressman e Wildavsky (1973) e fundamental para pensar a relação entre a atuação do estado por meio da burocracia pública e sua legitimação, pois está em jogo não somente a lógica burocrática, mas a interface estabelecida entre esta e o ciclo das políticas públicas. Os autores entendem que não há um ciclo perfeito de implementação da política, na medida em que a implementação é um jogo contínuo de dilemas, barganhas e negociações em que a burocracia pública é parte.

Sobre este ponto, da perspectiva de coordenação entre a formulação e a implementação das políticas pelo burocrata de nível de rua, Abrucio e Oliveira (2017) ponderam que a passagem do ordenamento dos formuladores para os burocratas de nível médio e por fim aos *street level bureaucracy* não ocorre de modo linear. Nesse sentido, o maior obstáculo ao papel do gestor seria adentrar no universo dos *street level*, por conta da especialização destes e pelo espaço de discricionariedade que construiriam.

Se, por um lado, é preciso pensar a ação do estado para além da esfera pública, é necessário pensar de quais instrumentos de gestão pública se pode lançar mão, considerando o contexto institucional em que se inserem para que tenha um estado mais *accountable*, mais responsivo e participativo.

Gruber (1987) pontua a necessidade de instrumentos de gestão que deem a visibilidade necessária da ação pública ao controle (público e social), para que tenha um estado mais “*accountable to*”, responsivo às demandas.

Considerando esse contexto, a partir da década de 1960, nota-se uma nova onda de descentralização das políticas públicas como meio mais provável de reforma administrativa do estado, tendo em vista os objetivos de melhoria do desempenho dos serviços públicos, redução das desigualdades sociais, fortalecimento da burocracia técnica e autonomia local (ABRUCIO, 2005).

A descentralização se colocava como um meio de aproximar a burocracia do cidadão-usuário e conferir autonomia aos níveis intermediários e locais para diferenciar estratégias face às particularidades do território, como meio de alcançar maior equidade (ARRETCHE, 1999).

2.1 Sistemas educacionais orientados ao resultado

No bojo deste processo, no campo da educação, a pressão pela garantia da qualidade dos serviços educacionais e redução da desigualdade na distribuição dos insumos ocupou lugar na agenda dos principais sistemas educacionais a partir da década de 1980. Uma das estratégias utilizadas pelos Estados Nacionais para descentralizar o ensino e coordenar autonomia, desempenho e equidade foram as reformas baseadas em padrões curriculares – *Standards-based Reforms of Education* – adotadas em muitos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OECD) e nos EUA, sendo a Inglaterra o caso mais exemplar⁸.

Tomando-se a lógica das *citizen-drive orientation politics*, amparada pelas evidências da literatura de eficácia escolar, estas reformas educacionais partiam da premissa de que as escolas são sabedoras das reais necessidades de aprendizagem dos alunos e do contexto em que operam, uma vez que as administram diariamente e, portanto, deveriam ter autonomia para decidir os encaminhamentos para a melhoria do seu desempenho e se responsabilizar

⁸ A Educação foi declarada um direito humano básico para cada indivíduo e consagrada na Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948. Desde então, esse direito foi reafirmado na Convenção Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), na Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (1979), na Convenção sobre os Direitos da Criança (1989). Um avanço significativo se deu na Conferência Mundial sobre Educação para Todos (1990), organizada pela Unesco e realizada em Jomtien, quando, por meio da Declaração Mundial de Educação para Todos, definiram-se objetivos e metas educacionais a serem alcançados pelos países signatários, com o intuito de impulsionar os esforços para oferecer a educação adequada para toda a população em seus diferentes níveis de ensino. Esta conferência envolveu 150 países e influenciou fortemente a agenda das políticas educacionais dos países em desenvolvimento na década de 1990. No Brasil, os compromissos proclamados pela Declaração de Jomtien, da qual o país é um dos signatários, suscitaram intenso debate e orientaram a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos (1994-2003).

pelo resultado de sua ação. O eixo central era a “[...] centralização da gestão pedagógica e administrativa no ‘chão da escola’, com o diretor se responsabilizando por essa liderança, com autonomia financeira e técnica para fazer as escolhas que avalia serem as mais adequadas para a sua escola” (FUNDAÇÃO ITAÚ, 2015, p. 13).

Nesse sentido, a lógica de formulação se operacionalizou numa relação direta entre governo central e escolas, parametrizada por indicadores e resultados educacionais estabelecidos centralmente, que deveriam ser atingidos. Diante do diagnóstico de sua ineficiência, a instância intermediária tem sua atuação praticamente anulada.

A normatização e parametrização dessa relação foram definidas no Currículo Nacional Comum por meio de: testes de aprendizagem padronizados para avaliar a qualidade do sistema; adoção de um sistema de responsabilização e incentivos dos agentes públicos escolares com as metas de desempenho dos alunos e publicização dos resultados à comunidade escolar; investimentos substanciais na infraestrutura das escolas; fortalecimento da inspeção escolar em um robusto sistema de inspeção e de padronização de procedimento – *Office for Standards in Education* (Ofsted), responsável pela inspeção e pelo acompanhamento das condições de funcionamento e dos resultados educacionais das escolas; sistemas de avaliação de desempenho dos profissionais com *feedback* formativo (BROOKE; SOARES, 2008; INEP, 2010; POLLITT; BOUCKAERT, 2000).

J. Bishop; Mane; M. Bishop (2001) e Plank (2016) alertam que a definição de padrões curriculares, sistemas de avaliação e metas de desempenho representa um primeiro passo para a garantia da qualidade, mas não um fim em si mesmo, na medida em que cria consenso e responsabiliza as instâncias descentralizadas em torno do que deve ser ensinado e os mínimos educacionais e resultados esperados para os sistemas. Sua prática, entretanto, ocorre no interior da sala de aula com o professor.

Assim, para que este processo se traduza em ganhos acadêmicos para todos os alunos, é indispensável a garantia de condições de funcionamento das escolas, de formação em serviço de professores e gestores para dominarem a construção do Currículo e sua relação com as avaliações padronizadas – para então liderarem juntos, cada qual nas suas funções, a gestão da escola a serviço do desenvolvimento efetivo do currículo em sala de aula.

Outros “constrangimentos” também permeiam a implementação. Como argumentam Wilson (1989) e Ball (2001), a escola, como uma instituição dotada de trajetória, valores, interesses e tensões, reagiria negativamente às prescrições da política de cunho gerencialista,

orientada a resultados. A escola se reconhece nas suas políticas e práticas escolares e a incorporação da lógica dos sistemas de *accountability* como impulsionador da mudança envolveria a resignificação destes objetivos no redesenho de sua prática.

Lindblom (1981), por outro lado, ressalva que o processo de implementação das políticas públicas é incerto, permeado por constrangimentos, interesses e necessidades das burocracias que o operam e do território onde acontecem. As decisões centrais não são automaticamente cumpridas e se ajustam às condições do território e ao poder discricionário do burocrata de nível médio e de rua.

Na leitura proposta por Bromley e Powell (2012), este contexto tende a resultar em desalinhamento das equipes ao longo dos processos que compõem a implementação (*'decoupling'*), de modo que as políticas públicas são formalmente implementadas, mas não de fato. Tais movimentos produziriam um descolamento dos meios utilizados pela burocracia em relação aos fins, aos objetivos pretendidos pela política, o que poderia explicar, em parte, porque as reformas falham. Segundo os autores,

specifically, we argue that decoupling occurs at two levels, policy–practice and means–ends. It is valuable to distinguish between these two forms because of their varied consequences for organizations. Studies that focus on policy–practice gaps often focus on why and how managers fail to, or avoid, implementing formal rules. And often the emphasis is on aligning policy and practice over time. We argue that decoupling has conceptual value beyond this common depiction, as it includes instances when means and ends are decoupled. In means–ends decoupling, policies are thoroughly implemented but have a weak relationship to the core tasks of an organization. In our expanded conception, means–ends decoupling is both a key to understanding the increasingly elaborate internal structures of organizations and it is a main source of heterogeneity in institutional processes (BROMLEY; POWELL, 2012, p. 5).

Pressman e Wildavsky (1973) destacam a importância da adoção de instrumentos eficazes de intergovernabilidade para os agentes envolvidos na melhoria da governança dos sistemas e ligação entre a política-prática, bem como dos meios-objetivos finais.

Sem a coordenação da gestão das ações oferecidas pelos níveis governamentais (União, Estados e Municípios), a descentralização pode resultar no desacoplamento entre os resultados obtidos, a finalidade da política e a sobreposição de ações, já que a política educacional brasileira se caracteriza por uma orientação em rede (ABRUCIO; OLIVEIRA, 2017).

3 A construção do direito à educação de qualidade no Brasil

No Brasil, até a década de 1990 – na contramão dos países desenvolvidos – o acesso ao ensino público gratuito era para poucos, e sua qualidade mantida à custa da exclusão das classes sociais menos favorecidas da escola pública⁹.

O avanço em direção à garantia do direito à educação pública gratuita se deu tardiamente, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual determinou que o acesso à educação pública gratuita é um direito de todos os brasileiros, e o seu provimento, dever do poder público e das famílias, embora o texto constitucional não defina o que entende por qualidade (SOARES, 2013; NERI, 2009).

Castro (2009) pondera que a progressiva universalização do acesso e a ampliação da obrigatoriedade do estudo para os dois ciclos do ensino fundamental trouxeram alunos em condição socioeconômica e cultural mais vulnerável para o sistema educacional, que estavam fora da escola, chegando em desvantagem em termos do manejo das linguagens oral e escrita, tornando imperativa a construção e a valorização de uma boa escola pública, agora democrática e para todos.

No contexto pós-constituente, o conceito de governança desponta na discussão sobre o papel do Estado. A nova governança pública proposta na Reforma Administrativa (PDMARE) tinha como objetivo contribuir para a formação de um aparelho de Estado forte e eficiente no Brasil, por meio de uma administração mais autônoma e mais responsabilizada perante a sociedade (BRESSER, 2007). Segundo o referido Plano,

o grande desafio histórico que o País se dispõe a enfrentar é o de articular um novo modelo de desenvolvimento que possa trazer para o conjunto da sociedade brasileira a perspectiva de um futuro melhor. Um dos aspectos centrais desse esforço é o fortalecimento do Estado para que sejam eficazes sua ação reguladora, no quadro de uma economia de mercado, bem como os serviços básicos que presta e as políticas de cunho social que precisa implementar. Este “Plano Diretor” procura criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais. (PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995, p.6).

⁹ Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 1993, 88% das pessoas com 7 a 14 anos de idade estavam na escola; no ensino médio, 62%.

Alguns estados brasileiros levaram à frente a reforma proposta no Plano de Reforma da Administração do Estado (PDMARE)¹⁰, especialmente na criação de agências executivas e organizações sociais; na conferência de mais autonomias e novas formas de responsabilização dos gestores, por meio da adoção da gestão por resultados e na transparência na divulgação dos resultados, visando ao fortalecimento do controle social e a uma mudança de cultura que levasse a sociedade a ter maior confiança na administração gerencial das políticas públicas (PACHECO, 2010).

No que se refere à Educação, de acordo com a Constituição de 1988, o papel do governo central em relação à educação básica passa a ser normativo, redistributivo e supletivo, atuando com auxílios e subsídios para minorar desigualdades sociais e regionais no país (BRASIL, 1988). Sobre esse ponto, Abrucio (2012) observa que ser uma República Federativa, como o Brasil, tem implicações na conformação de suas políticas públicas. Segundo o autor,

primeiro porque as federações baseiam-se em uma divisão especial de poder entre os níveis de governo, cujo objetivo principal é compatibilizar a autonomia dos entes federados com a interdependência existente entre eles. As instituições federativas são montadas para dar conta dessa dupla demanda. De um lado, garantem a autonomia dos diversos níveis de governo e de seus direitos territoriais. De outro, criam mecanismos de coordenação intergovernamental. De forma clássica, o maior problema dos países federativos era garantir a integridade de cada ente (ABRUCIO, 2012, p.21)

Cury (2008) adverte que a Educação Básica brasileira, antes da redemocratização, era caracterizada por uma execução descentralizada, feita por estados e municípios de maneira descoordenada, resultando em coberturas desiguais e sobreposição de ações entre os sistemas de ensino. À época, as únicas ações coordenadas centralmente pelo Ministério da Educação (MEC) eram os programas do livro didático e a merenda.

Segatto (2015) argumenta que a Emenda Calmon, aprovada em 1983, ensejou um processo de coordenação federal por meio de regulamentações nacionais sobre a partilha e destinação dos recursos da educação. A Emenda vinculou à União a aplicação de 13% de suas receitas com impostos e transferências constitucionais para a manutenção e desenvolvimento do ensino, e a estados e municípios, 25% (SEGATTO, 2015; BRASIL, 1988).

¹⁰ Minas Gerais, com o choque de gestão no governo Aécio Neves; Pernambuco, no governo Jarbas Vasconcelos; São Paulo, especialmente a partir do governo de Mário Covas.

A Educação, segundo a Constituição Federal de 1988, é compreendida como direito social inalienável, cabendo ao Estado ofertá-la com qualidade. Sua organização para garantir o cumprimento deste dever passaria, necessariamente, pela construção de um Sistema Nacional de Educação, o que ainda não foi efetivado. A constituição desse Sistema acarreta obrigatoriamente a implementação do Regime de Colaboração, em conformidade com os artigos 211 da Constituição Federal e oitavo da Lei de Diretrizes e Bases (ABRUCIO; NEVES, 2012).

Segundo Abrucio (2012), o desafio atual é a articulação entre as instâncias territoriais em face da ampliação do escopo de cobertura das políticas públicas e a consequente descentralização necessária à sua implementação. Este movimento trouxe consigo a necessidade de compartilhar decisões e políticas, especialmente entre os estados federais, reconhecidos na Constituição Federal de 1988 (CF88) como entes autônomos tanto em relação à adesão quanto ao que será proposto. Assim,

é preciso constituir mecanismos e arenas institucionais capazes de articular a ação das esferas governamentais, propiciando um ambiente de negociação e cooperação. Basicamente, há cinco formas de gerar melhores resultados intergovernamentais e que podem acontecer de maneira isolada ou combinada:

1. por meio de fóruns federativos nos quais os níveis de governo possam negociar mecanismos para dirimir conflitos e coordenar ações;
2. por meio de mecanismos de indução dos níveis mais centralizados às instâncias descentralizadas, buscando auxiliar o poder local e/ou aumentar a cooperação entre eles;
3. por meio de um sistema de políticas públicas cujo objetivo é articular os entes federativos no exercício de suas competências em determinada área governamental;
4. por meio do associativismo territorial, horizontal e/ou vertical, realizado em um território contíguo para resolver um problema da coletividade que alcance mais de uma jurisdição político-administrativa;
5. por meio de associações horizontais entre níveis de governo em torno de um tema ou problema, constituindo um mecanismo de advocacy federativo (advocacia federativa) para ser usado na barganha intergovernamental (ABRUCIO, 2012, p. 20).

O autor também argumenta ser característica da nossa federação a desigualdade, tanto entre regiões, na comparação entre municípios, como entre indivíduos. Em face desse legado, a Constituição de 1988 colocou como principal meta do País a busca da universalização e da equidade, em particular nos serviços públicos da área social. Nesse sentido, o autor observa que a Constituição Brasileira deixou clara a necessidade de coordenação intergovernamental

por meio do conceito de Regime de Colaboração, que deve enfrentar três questões do federalismo educacional brasileiro:

1. garantir que nenhum nível de governo se sobreponha a outro, mantendo a autonomia e a solidariedade entre os entes federativos, uma vez que a autonomia é fundamental para gerar um modelo colaborativo positivo em uma federação;
2. garantir ajuda aos municípios em condição de maior desigualdade, em termos de capacidade instalada e de gerenciamento das políticas, para atingir as metas educacionais. Segundo Abrucio (2012), nesses casos o Regime de Colaboração teria ação indutiva e suplementar da União e dos estados;
3. coordenar a atuação dos níveis de governo a fim de evitar sobreposições e garantir padrões de qualidade similar, uma vez que a competência entre os entes federados é concorrente, ocasionando uma duplicidade de redes convivendo em um mesmo território. O autor observa que hoje existe pouquíssimo diálogo e colaboração entre as redes de ensino.

Os fóruns federativos, como os Conselhos Estaduais da Educação, os Conselhos colegiados interfederativos, como a União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), e o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (Consed) são exemplos das arenas institucionais de articulação.

Ao historiar a implementação da política educacional adotada pelo MEC a partir de 1995, Souza (2005) relata que havia na área da educação

uma proposta clara formulada desde a campanha eleitoral e uma estratégia de implementação definida, em que os mecanismos de descentralização, delegação de competências e avaliação ocupavam um papel central. (SOUZA, 2015, p. 54).

O autor destaca como fatores agravantes do cenário de baixa qualidade da educação básica brasileira à época,

a) elevado percentual de alunos oriundo de níveis socioeconômicos mais baixos, com reduzido capital cultural e maiores dificuldades de aprendizagem; b) a qualificação deficiente dos professores do ensino básico, em seu conjunto; c) o incipiente sistema público de informações educacionais o que dificultava o estabelecimento de um diagnóstico e encaminhamentos de políticas adequadas; d) falta de ativismo e coordenação das políticas educacionais por parte do governo federal em direção aos estados e municípios, cujos Programas nacionais se limitavam ao livro didático para as séries iniciais do ensino fundamental e merenda escolar; e)

sistema de financiamento público do ensino básico caótico o que não estimulava o investimento dos estados e municípios na educação (SOUZA, 2005, p. 41).

Segatto e Abrucio (2016) observam que o papel de coordenação do Estado na indução das políticas foi fortalecido na Reforma de 1995, uma vez que

foram criados novos mecanismos de redistribuição de recursos financiamento, de indução financeira para adoção de programas nacionais, diretrizes e regulação de sistemas nacionais de avaliação da aprendizagem. (Segatto; Abrucio, 2016, p. 413).

São exemplos desta coordenação a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do ensino fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que evoluiu posteriormente para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), as Leis de Diretrizes e Bases em 1996; os Sistemas Nacionais de Avaliação como o SAEB, a Prova Brasil, o ENEM e o Plano Nacional da Educação (PNE, 2001-2011) [(CASTRO; GOUVEA; TORRES, 2014; INEP, 2010)].

No bojo da mobilização nacional em defesa da educação pública gratuita de qualidade e de indução da política em direção às redes, em 2007, o INEP instituiu o IDEB¹¹, um indicador sintético da qualidade da educação que permite mensurar a qualidade da educação ofertada e, assim, orientar e induzir as redes subnacionais, amplamente monitoradas nos observatórios da educação e nos sistemas de monitoramento, na busca da qualidade almejada.

Uma vez as matrizes de referência dos sistemas de avaliação são ancoradas nos PCNs, o IDEB decomposto permite identificar, individualmente, os alunos cujo direito à educação de qualidade não foi atendido, em termos de currículo aprendido, por redes de ensino. Por isso a importância da definição dos currículos próprios pelos sistemas de ensino, bem como a definição do material correspondente. Segundo Alves e Soares (2013),

em um único número, expresso na escala de zero a 10, o IDEB traduz a qualidade da educação e permite comparar as unidades avaliadas – escolas, redes e sistemas estaduais e municipais de ensino –, bem como acompanhar a evolução do indicador ao longo do tempo (ALVES; SOARES 2013, p. 180)

¹¹ O IDEB é um indicador sintético da qualidade da educação básica, composto por dois conceitos de qualidade da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações nacionais.

A criação do IDEB representou um avanço significativo para a construção dos sistemas de *accountability* externa, adotados desde a Reforma de 1995, e sua articulação à *accountability* interna à escola, vivenciada nos processos escolares.

Ao estabelecer métrica comum de qualidade da educação básica, referenciada nos PCNs e aos sistemas de avaliação larga escala (SAEB e Prova Brasil), permitiu a conexão à dimensão qualitativa da aprendizagem dos alunos, expressa no IDEB e à sua operacionalização nas práticas escolares – ao passo que, pelo monitoramento reverso das causas geradoras dos resultados apurados (aprovação, reprovação, abandono e aprendizagem), permite às escolas e redes desenvolverem planejamentos integrados para superação dos entraves identificados visando ao atingimento das metas.

O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola) e o Plano de Ações Articuladas (PAR) propostos pelo MEC na mesma ocasião, representam este esforço de coordenação e apoio do governo federal aos Estados e Municípios para o cumprimento das metas estabelecidas no Plano Nacional da Educação (PNE 2014-2014).

Explicitando a lógica de formulação adotada desde a Reforma de 1995,

o pressuposto inicial era de que o Estado, por meio do Ministério da Educação (MEC) e demais órgãos ligados à pasta (inicialmente federais, porém aos poucos também os estaduais e, por vezes, os municipais), criaria indicadores de desempenho. Com isso, demonstraria o padrão ou os resultados que se pretendia alcançar e forneceria instrumentos de comparação de uma maneira tida como “sadia” – pela excelência e qualidade dos serviços. Os sistemas de avaliação e de informação, seguidos pelos de monitoramento, cada vez mais complexos, eram defendidos como instrumentos de divulgação de dados que possibilitariam às escolas competir entre si na mesma base, e aos alunos e suas famílias a escolha do estabelecimento de ensino com maior qualidade (CENPEC, 2017, p. 14).

Soares (2016) problematiza, no entanto, a aderência das equipes escolares ao modelo. Analisa que a proposição do IDEB partiu do pressuposto de que professores, diretores e gestores educacionais reagiriam a cobranças de resultados por parte da sociedade, melhorando a eficácia de seus processos internos e, conseqüentemente, a qualidade do ensino.

Diferentemente dos Estados Nacionais desenvolvidos – que já haviam lidado com a questão do acesso e da garantia de condições de funcionamento da escola, levando as reformas gerenciais às últimas conseqüências – no Brasil, as discrepâncias de condições de atendimento ainda são gritantes, tanto físicas quanto de qualificação docente, na medida em

que decorrem das diferenças econômicas entre os entes federados. De outro lado, a lógica gerencial preconizada na nova gestão pública está muito distante da prática e da cultura escolar, sendo natural o movimento de negação.

A atuação das instâncias regionais de ensino no planejamento e execução reversa das políticas emanadas pelos níveis centrais (União e Estado) promoveria uma ponte entre o eixo vertical e os indivíduos (Estudante e escola), tomados enquanto parte do coletivo representado pelo território. A adoção de programas e tecnologias gerenciais, nesse sentido, favoreceria a instrumentalização técnica das burocracias no desdobramento da Política ao longo da implementação.

Da perspectiva da motivação da burocracia educacional no atingimento destes objetivos, Soares (2013) alerta que a fixação de um indicador de qualidade da educação como o IDEB se associa à ideia de resultados finalísticos, mas não fazem parte de sua justificativa os processos por meio dos quais os resultados foram obtidos, e não necessariamente reforçam os mecanismos de *accountability* interna da escola, pois o não cumprimento pela equipe escolar não repercute em sanções diretas aos envolvidos. Desse modo,

o Ideb se associa à ideia de resultados finalísticos mas não fazem parte de sua justificativa os processos por meio dos quais os resultados foram obtidos. Resultados globais compreenderiam também os processos, os meios. As análises de resultados de políticas apenas por indicadores finalísticos nem sempre se traduzem em efeitos socialmente justos. Em educação, isso reflete a ausência de equidade na análise das políticas no setor (SOARES, 2013, p. 182).

De uma ótica complementar, o INEP (2010) ressalta que sistemas de *accountability* externa operam sob a lógica da uniformidade ao assumir que todas as escolas devem ter a mesma meta de aprendizagem para todos os alunos. Os autores advertem, entretanto, que a lógica mobilizadora das equipes escolares é distinta das metas externas de desempenho, relacionada aos cálculos de performance mensurados “no ponto”, tal qual um procedimento médico, por exemplo – passível, assim, de quantificações de indicadores de eficácia e efetividade. O argumento é que educação se faz no processo, se realiza em um *continuum* de aprendizagens de equipes escolares e alunos sendo sua percepção de *accountability* interna

construída no seu ambiente específico e pela interação da equipe gestora e os professores com seus alunos, delineando uma percepção própria dos seus alunos e as expectativas sobre eles. As escolas elaboram percepções bastante individualizadas do seu papel social e do que consideram um processo de ensino-aprendizagem adequado. Em consequência, pode ocorrer uma forte

tensão entre as demandas da política de *accountability* e o que a escola considera importante ensinar (INEP, 2010, p. 120).

A escola, assim, se reconhece nas suas políticas e práticas escolares, e a incorporação da lógica dos sistemas de *accountability* como impulsionador de mudança envolveria a ressignificação destes objetivos no redesenho de sua prática.

Como lembram Lindblom (1981), Wilson (2000) e Viñao Frago (2000), a escola – enquanto instituição dotada de trajetória, valores, interesses e tensões – reagiria de forma distinta às prescrições da política, posto que o processo de implementação das políticas públicas é incerto, permeado por constrangimentos, interesses das burocracias que as operam.

As decisões centrais não são automaticamente ‘cumpridas’, pois passam por um momento de validação política do campo, quando se ajustam às condições do território e ao poder discricionário do burocrata de nível médio e de rua (BALL, 2001). Da perspectiva técnica, também existe um período, que deve ter sido previsto pela formulação no seu plano de implantação, para a formação continuada das equipes no novo protocolo. E nesse sentido, o instrumental proposto pela NPM é meio para se alcançar os objetivos com maior foco e não um fim em si mesmo.

Mas, como apontado por Ball (2001), esta dinâmica é externa à escola. No entanto, ao ser recontextualizada na linguagem e tempos escolares, auxilia na identificação dos fatos geradores dos resultados de aprovação, reprovação, abandono e proficiência apurados, criando uma ponte entre resultado de qualidade e processo, sendo o aluno centro gravitacional da gestão deste sistema. Assim, argumenta-se, aqui, que o monitoramento contínuo, que envolva os níveis institucionais – central, regionais e escolas – em ciclos de avaliação das atividades implementadas, amparados por formação continuada dos profissionais para a gestão do currículo, articulados às evidências das avaliações de aprendizagem dos alunos, poderiam promover o alinhamento dos atores em torno das metas projetadas nos sistemas de *accountability*.

Tendo por objetivo a universalização da cobertura, a proximidade do serviço do cidadão e a qualidade, a Constituição estabeleceu como diretrizes da implementação da política educacional a descentralização administrativa do ensino num regime de responsabilidades cooperadas e complementares entre os entes federados (SEGATTO, 2015).

Como vimos, no exercício das funções normativa e redistributiva, atribuídas pela Constituição ao governo federal, a partir de 1995 o MEC assume uma postura proativa e introduz mudanças importantes do ponto de vista do marco legal e operacional na coordenação desta agenda entre os entes federados.

A instituição do Fundef e Fundeb e a criação dos parâmetros curriculares nacionais, de avaliação de aprendizagem dos alunos (LDB/96, SAEB, Prova Brasil, ENEM), dos planos decenais da educação (PNE) e de formação de professores, foram exemplos de instrumentos de coordenação federativa adotados no intuito de orientar as redes descentralizadas de ensino em torno de um núcleo comum curricular a ser ofertado, em face da complementaridade entre as redes ao longo das etapas de ensino e das metas de qualidade da educação que os alunos deveriam alcançar em termos de fluxo e desempenho ao final de sua educação básica, expressos no IDEB.

Essa diretiva trouxe dois lados complexos de se coordenar ao longo da implementação: por um lado, a descentralização cooperada ampliava a base de atendimento e a maior adequação das diretrizes gerais da política às necessidades específicas dos alunos; de outro extremo, reforçava a necessidade de integração e coordenação entre os entes federados para evitar sobreposição e vácuos de ações que anulariam o objetivo finalístico, para o qual a ação foi desenhada, na armadilha clássica da implementação apontada por Powell e Bromley (2012), na qual as deformações produzidas na implementação criam a aparência de que as políticas foram implementadas – no entanto, não alcançaram os objetivos pretendidos em face das desconexões de processos advindas justamente das deformações.

Ou seja, posto que as condições das redes para garantir o acesso, permanência, aprendizagem e conclusão de seus alunos também são muito desiguais, porque o país é gigantesco, repleto de diferenças socioeconômicas marcantes entre suas regiões, a unidade de objetivos finais das redes – educação com qualidade para todos – demanda maior articulação, o que relativiza o conceito de autonomia, que não é absoluto.

Nesse sentido, a Constituição reforça a importância da autonomia entre os níveis institucionais como espaço de democratização do ensino a culturas, saberes, contextos e vocações locais. Contudo, como entendem Soares (2016) e Abrucio (2005), esta autonomia é relativa, porque ao final da educação básica deverão ser garantidas a todos os alunos que transitam entre as diversas redes de ensino trajetórias regulares e exitosas de aprendizagem para que o direito seja de fato adquirido. Essa pesquisa se debruça justamente sobre os

mecanismos adotados pelos estados para articular estas dimensões na implementação de suas reformas educacionais e seu rebatimento sobre as estruturas administrativas do Estado.

4 O sistema educacional da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo

Como destacado no capítulo anterior, as reformas implementadas a partir de 1995 pelo governo federal tiveram papel indutor expressivo na reorganização das redes estaduais e municipais, em face da expansão da matrícula e da dinâmica de gestão federada da educação propostas na Constituição Federal de 1988, mas demandam forte articulação entre os sistemas de ensino para que sua implementação atinja os objetivos pretendidos.

Considerando os parâmetros nacionais e o perfil das redes locais, os sistemas descentralizados teriam autonomia para organizar seus próprios currículos e sistemas de avaliação, com o objetivo de uma melhor gestão do ensino em suas regiões e o desenvolvimento de estruturas próprias de apoio à universalização das matrículas e da municipalização do ensino fundamental.

Como resgatado no capítulo 3, associado ao movimento de modernização da gestão pública iniciada no PDMARE, ao longo da década de 1990, vários estados da federação – como Minas Gerais, Pernambuco, Goiás, Ceará, Distrito Federal e São Paulo – promoveram reformas administrativas reorganizando suas ações numa estrutura de Programas e Projetos estratégicos orientados a resultados e detalharam suas políticas específicas neste formato.

No caso das SEEs, definiram seus próprios Currículos e instituíram sistemas próprios de avaliação em reformas educacionais incrementais sucessivas, tendo como referências as metas nacionais (IDEB) e seus desdobramentos nos demais níveis institucionais.

Para contextualizar o objeto desta tese no processo, apresenta-se neste capítulo as principais reformas implementadas pela Secretaria da Educação de São Paulo (SSE/SP), desde 1995, na construção do seu sistema educacional de qualidade e, assim, emolduram-se a inserção e as expectativas de atuação das DREs, foco desta tese, na gestão do sistema como apoio à escolas para o alcance das metas de qualidade projetada no IDESP e no IDEB, dado o ambiente de descentralização da política nacional, e, por decorrência, da própria Pasta.

Este capítulo se organiza em duas partes: a primeira traz uma caracterização do sistema educacional de São Paulo em termos da participação das redes de ensino na matrícula do Estado, as principais informações da estrutura administrativa da SEE para a realização desta tarefa e a trajetória dos principais indicadores de qualidade da educação.

A segunda parte recupera as principais ações adotadas pela SEE/SP, ao longo das sucessivas gestões desde 1995, para apoiar a municipalização das matrículas e universalização do acesso e a gestão da qualidade do sistema de ensino.

Essa iniciativa não teve como objetivo fazer um relato exaustivo das gestões, mas alicerçar-se no referencial teórico apresentado nos capítulos anteriores, de que as políticas e instituições têm trajetórias próprias, códigos, valores e princípios éticos, interesses – “gramáticas” (BALL, 2001) – que moldam sua trajetória institucional que, somadas às oscilações financeiro-orçamentárias, caracterizam a implementação das políticas públicas numa arena complexa de decisões nas quais as políticas se aperfeiçoam em movimentos incrementais nem sempre sucessivos (LINDBLÖM, 1980; PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973).

A partir da pesquisa dos registros oficiais da SEE/SP, artigos acadêmicos e depoimentos coletados em campo, resgata-se essa dinâmica, entendendo que a política implementada pelas DREs no período analisado é uma ‘construção política’ destes agentes (PLANK, 2016), que se reflete na trajetória da SEE/SP nas últimas décadas.

4.1 A rede pública de ensino de São Paulo em números

O Estado de São Paulo é o mais rico e populoso da Federação. Em 2016, respondia por 32,1% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, com população total de 43,3 milhões de habitantes distribuída nos seus 645 municípios¹².

Possui, também, o maior sistema de educação básica do país. Segundo o Censo escolar 2017, em 2016 o sistema de ensino paulista contava com 10,1 milhões de alunos matriculados em 28.529 escolas, o que representava 20,9% do total de matrículas do país e 65,1% da Região Sudeste.

Considerando as redes públicas municipais e estaduais, eram 7,8 milhões de alunos matriculados no ensino fundamental e médio, perfazendo 19,5% das matrículas na educação básica pública nacional e 62,8% da Região Sudeste.

Em termos de participação relativa das redes de ensino no total dos alunos matriculados no estado, a rede estadual representava 39,2% (5.606 escolas estaduais); a

¹² Dados referentes ao ano de 2016, segundo o Perfil dos Municípios Paulistas, da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade).

municipal, 38,2% (12.785 escolas); a privada, 22,5% (9.882 escolas). A oferta de matrículas na educação básica nas escolas federais é residual no estado, representando 0,1% das matrículas nas escolas técnicas profissionalizantes.

Considerando a distribuição percentual das matrículas públicas por etapa de ensino, observa-se um avanço da municipalização do ensino fundamental em São Paulo, embora incompleto. Na rede municipal, predomina a oferta de Educação Infantil e Anos Iniciais do ensino fundamental, 66,2% e 59%, respectivamente. Coerentemente com este perfil de oferta regular, as escolas municipais também atendem o maior percentual de alunos matriculados na Educação de Jovens e Adultos (EJA) do ensino fundamental, 65,2% do Estado. Em contrapartida, a rede estadual oferta 58,3% das matrículas dos Anos Finais (5º ao 9º ano), contra 22,2% nos municípios.

No ensino médio regular público, como era de se esperar, observa-se maior proporção de alunos na rede estadual, 83,8% do total de alunos nesta etapa de ensino e 92% da EJA – comparados a 1,2% nas escolas municipais e 14,8% na rede privada.

Seguindo a tendência nacional, predomina a participação da rede privada no atendimento à diversificação do ensino médio nas modalidades de ensino técnico concomitante e subsequente representando, em média, 58% do total, embora os valores absolutos sejam acanhados quando comparados aos do ensino regular.

Tabela 6 - Distribuição das Matrículas por Etapas de Ensino Regular, segundo Dependência Administrativa das Escolas, Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação – 2016

UF	Etapa	Total	Dependência Administrativa				Total	Dependência Administrativa			
			Federal	Estadual	Municipal	Privada		Federal	Estadual	Municipal	Privada
Brasil	Total	48.642.593	391.930	16.580.173	22.816.246	8.854.244	100,0	0,8	34,1	46,9	18,2
	Ed. Infantil	8.268.092	2.957	54.296	5.836.483	2.374.356	100,0	0,0	0,7	70,6	28,7
	Creche	3.233.739	1.512	3.404	2.077.008	1.151.815	100,0	0,0	0,1	64,2	35,6
	Pré-escola	5.034.353	1.445	50.892	3.759.475	1.222.541	100,0	0,0	1,0	74,7	24,3
	Ensino Fundamental	27.588.905	22.289	7.419.173	15.574.454	4.572.989	100,0	0,1	26,9	56,5	16,6
	EF - AI	15.346.008	7.077	2.141.375	10.440.465	2.757.091	100,0	0,0	14,0	68,0	18,0
	EF - AF	12.242.897	15.212	5.277.798	5.133.989	1.815.898	100,0	0,1	43,1	41,9	14,8
	Ensino Médio	8.131.988	171.447	6.896.722	49.672	1.014.147	100,0	2,1	84,8	0,6	12,5
	Técnico Concomitante	412.805	32.892	84.605	44.365	250.943	100,0	8,0	20,5	10,7	60,8
	Técnico Subsequente	881.724	151.390	233.831	12.644	483.859	100,0	17,2	26,5	1,4	54,9
	EJA - EF	1.984.534	464	677.243	1.263.407	43.420	100,0	0,0	34,1	63,7	2,2
	EJA - EM	1.341.841	2.209	1.192.183	34.415	113.034	100,0	0,2	88,8	2,6	8,4
EJA - Prof - EM	32.704	8.282	22.120	806	1.496	100,0	25,3	67,6	2,5	4,6	
Total	15.604.870,0	129.785,0	7.155.255,0	5.367.429,0	2.952.401,0	100,0	0,8	45,9	34,4	18,9	
Ensino Fundamental	10.442.411,0	12.675,0	3.426.005,0	4.977.619,0	2.026.112,0	100,0	0,1	32,8	47,7	19,4	
Ensino médio	3.441.254,0	50.599,0	2.856.603,0	34.404,0	499.648,0	100,0	1,5	83,0	1,0	14,5	
Técnico Concomitante	213.884	19.517	44.351	8.975	141.041	100,0	9,1	20,7	4,2	65,9	
Técnico Subsequente	414.978	44.259	112.377	10.794	247.548	100,0	10,7	27,1	2,6	59,7	
EJA - EF	511.777	348	183.075	314.950	13.404	100,0	0,1	35,8	61,5	2,6	
EJA - EM	577.863	518	532.554	20.350	24.441	100,0	0,1	92,2	3,5	4,2	
EJA - Prof - EM	2.703	1.869	290	337	207	100,0	69,1	10,7	12,5	7,7	
Total	10.161.907	13.938	3.982.303	3.879.689	2.285.977	100,0	0,1	39,2	38,2	22,5	
Part. % Sudeste	65,1	10,7	55,7	72,3	77,4						
Ed. Infantil	2.145.327,0	634,0	866,0	1.419.332,0	724.495,0	100,0	0,0	0,0	66,2	33,8	
Creche	1.035.985	371	630	547.884	487.100	100,0	0,0	0,1	52,9	47,0	
Pré-escola	1.109.342	263	236	871.448	237.395	100,0	0,0	0,0	78,6	21,4	
Ensino Fundamental	5.310.042	230	1.975.954	2.280.043	1.053.815	100,0	0,0	37,2	42,9	19,8	
Part. % Sudeste	50,9	1,8	57,7	45,8	52,0						
EF - AI	2.993.569	230	624.610	1.764.839	603.890	100,0	0,0	20,9	59,0	20,2	
EF - AF	2.316.473	-	1.351.344	515.204	449.925	100,0	-	58,3	22,2	19,4	
Ensino Médio	1.885.010	4.529	1.578.785	22.499	279.197	100,0	0,2	83,8	1,2	14,8	
Part. % Sudeste	54,8	9,0	55,3	65,4	55,9						
Técnico Concomitante	119.996	3.300	39.631	4.908	72.157	100,0	2,8	33,0	4,1	60,1	
Técnico Subsequente	246.947	5.013	93.095	8.452	140.387	100,0	2,0	37,7	3,4	56,8	
EJA - EF	204.320	15	64.251	133.172	6.882	100,0	0,0	31,4	65,2	3,4	
EJA - EM	249.821	53	229.575	11.149	9.044	100,0	0,0	91,9	4,5	3,6	
EJA - Prof - EM	444	164	146	134	-	100,0	36,9	32,9	30,2	-	

Fonte: Censo Educacional, 2016. INEP/MEC, 2016.

Considerando somente a rede estadual paulista, dos 3,9 milhões de alunos matriculados em 2016, 0,02% estavam na educação infantil; 49,6% no ensino fundamental; 39,6% no ensino médio; 3,3% no ensino técnico; 7,4% nas modalidades de EJA.

A este gigantismo em termos de matrículas e escolas, equivale uma estrutura administrativa complexa composta pelo nível central, 91 DREs e 5.606 escolas estaduais, o Conselho Estadual da Educação (CEE/SP) e a Fundação para o Desenvolvimento da Educação de São Paulo (FDE), autarquia do governo do estado vinculada à SEE/SP.

Em termos de número de servidores, a tabela 6 traz a totalização de cargos da Pasta por categoria funcional. Segundo o Cadastro Funcional da Educação, em fevereiro de 2018 eram 238,7 mil servidores ativos, predominando os do quadro do magistério, que representam 81% do total de servidores da Pasta – 193,4 mil servidores.

Entre eles, os professores de educação básica II, PEB II, são a maior parcela (62%), coerente com o perfil de matrícula do estado, seguidos dos professores de educação básica I, PEB I, (13,5%) alocados fundamentalmente nas escolas e diretorias regionais¹³.

Cabe a observação de que os professores coordenadores dos Núcleos Pedagógicos das DREs e escolas são computados no total de professores do Quadro do Magistério (QM), pois se trata de função gratificada, e não cargo¹⁴, conforme a criação dos cargos na Reforma Administrativa de 2011 – diferentemente dos Supervisores de Ensino e dos Diretores de Escolas, para os quais existem concursos específicos. Note-se, porém, que neste período existiam 551 supervisores designados, praticamente metade dos concursados. A evidência de que algumas DREs designavam professores coordenadores dos núcleos pedagógicos para cobrir a falta de supervisores para tal função foi apontada em campo¹⁵.

¹³ Segundo o Cadastro Funcional da SEE/SP, em fevereiro de 2018 havia 108 profissionais do Quadro do Magistério (QM) cedidos no nível central.

¹⁴ Não existe concurso específico para o caso dos dirigentes regionais de ensino, mas a Lei Complementar nº 836/97, a qual institui plano de carreira, vencimentos e salários dos integrantes do QM, atualizada pela Lei Complementar nº 1319/18, determina como requisitos para provimento do cargo: licenciatura plena ou pós-graduação em Educação, ser do QME e ter estado em efetivo exercício por pelo menos oito anos, dos quais dois no exercício de cargo ou função de suporte pedagógico educacional, ou de direção de órgãos técnicos, ou pelo menos dez anos de magistério. Para mais detalhes sobre os requisitos para provimento dos quadros do magistério, consultar: <<https://www.al.sp.gov.br/norma/?id=6190>>. Acesso em: 10 abr. 2018.

¹⁵ Registra-se esta constatação de pesquisa – caso essa reorganização de equipe tenha repercussão no total de profissionais do núcleo – como um ponto de atenção. Se a designação representar redução do quadro, é provável resultar em prejuízo do acompanhamento das escolas, pois deveria ocorrer em parceria entre o supervisor de ensino e o núcleo pedagógico.

O Quadro de Apoio Escolar (QAE), por sua vez, é composto pelos profissionais responsáveis pelo apoio administrativo-operacional das escolas (16,9% do total de ativo), nos quais predominam os agentes de organização escolar (13,9% do total do QAE).

O Quadro da Secretaria da Educação (QSE) abarca os postos de comando do nível central, incluindo o gabinete dos Secretários e Coordenadorias, para os quais não existe a exigência de pertencimento ao QM, como ocorre com os dirigentes regionais e diretores de escola. Também são considerados no QSE os cargos de apoio técnico-administrativo das DREs, como executivos públicos, analistas administrativos, oficiais administrativos e auxiliares de serviços gerais, em sua maioria do quadro permanente da secretaria e oriundos do concurso decorrente da Reforma Administrativa de 2011.

O quadro das assessorias técnicas dos gabinetes e coordenadorias também é computado entre estes servidores. No entanto, em sua maioria, são cargos designados, que podem ser ocupados, por exemplo, por servidores do quadro permanente em designação de função gratificada de assessorias técnicas ou de profissionais externos à rede, contratados temporariamente em cargos de comissão.

Do ponto de vista da categoria funcional, na estrutura administrativa da SEE a grande maioria dos servidores da ativa é do quadro permanente, que representa 90,5% do total, em grande parte QM e QAE. O maior percentual do quadro de temporários é justamente dos docentes nessa categoria, embora representem parcela residual do QM (9,3%).

Tabela 7 - Total de servidores da ativa da Secretaria da Educação de São Paulo, por cargo e categoria funcional¹⁶

QUADRO	CARGO/FUNÇÃO DE EXERCÍCIO Absoluto e % Total Servidores da SEE	CATEGORIA FUNCIONAL							TOTAL Cargo/Função
		Quadro Permanente				Quadro Temporário			
		EFETIVO	CATEG. "F"	ESTÁVEL	CLT CAT."L"	TEMPORÁRIO	COMISSÃO	DESIGNAÇÃO	
QM	DIRIGENTE REGIONAL DE ENSINO*	-	-	-	-	-	53	40	93
	DIRETOR DE ESCOLA	3.057	-	-	-	-	-	1.791	4.848
	PROF. EDUC. BASICA I - AULA	-	2.863	-	-	3.502	-	-	6.365
	PROF. EDUC. BASICA I - CLASSE	16.992	8.392	34	-	6.928	-	-	32.346
	PROFESSOR II	-	12	8	-	-	-	-	20
	PROFESSOR EDUCACAO BASICA II	110.698	29.796	119	1	7.571	-	-	148.185
	SUPERVISOR DE ENSINO*	1.052	-	-	-	-	-	551	1.603
	COORDENADOR PEDAGOGICO*	1	-	-	-	-	-	-	1
	ESTAGIARIO	-	2	-	-	-	-	-	2
TOTAL QM - QUADRO DO MAGISTÉRIO		131.800	41.065	161	1	18.001	53	2.382	193.463
		76,2	95,6	63,4	33,3	98,7	4,8	71,4	81,0
QAE	AGENTE DE SERVICOS ESCOLARES	5.217	-	-	1	4	-	-	5.222
	AGENTE DE ORGANIZACAO ESCOLAR	31.755	1.233	18	1	225	-	-	33.232
	SECRETARIO DE ESCOLA	1.816	4	9	-	-	-	-	1.829
	ASSISTENTE ADM. ESCOLAR	103	-	-	-	-	-	-	103
TOTAL QAE - QUADRO APOIO ESCOLAR		38.891	1.237	27	2	229	-	-	40.386
		22,5	2,9	10,6	66,7	1,3	-	-	16,9
QSE	SECRETARIO DE ESTADO	-	-	-	-	-	1	-	1
	SECRETARIO ADJUNTO	-	-	-	-	-	1	-	1
	ANALISTA ADMINISTRATIVO	350	-	-	-	-	-	-	350
	ANALISTA SOCIOCULTURAL	45	-	-	-	-	-	-	45
	ASSESSOR DE GABINETE I	-	-	-	-	-	1	-	1
	ASSESSOR I	-	-	-	-	-	18	-	18
	ASSESSOR II	-	-	-	-	-	322	-	322
	ASSESSOR TECNICO I	-	-	-	-	-	80	-	80
	ASSESSOR TECNICO V	-	-	-	-	-	23	-	23
	AUXILIAR SERV. GERAIS	124	431	40	-	-	-	-	595
	CHEFE I	-	-	-	-	-	-	2	2
	DIRETOR I	-	-	-	-	-	94	592	686
	DIRETOR II	-	-	-	-	-	63	37	100
	DIRETOR TECNICO I	-	-	-	-	-	89	250	339
	DIRETOR TECNICO II	-	-	-	-	-	172	68	240
	DIRETOR TECNICO III	-	-	-	-	-	17	3	20
	ENCARREGADO I	1	-	1	-	-	-	-	2
	EXECUTIVO PUBLICO	346	-	-	-	-	-	-	346
	OFICIAL OPERACIONAL	1	2	2	-	-	-	-	5
	ASSESSOR TEC. DE GABINETE IV	-	-	-	-	-	18	-	18
	ASSESSOR TEC. DE COORDENADOR	-	-	-	-	-	8	-	8
	ASSESSOR TEC. DE GABINETE I	-	-	-	-	-	8	-	8
	ASSESSOR TEC. DE GABINETE II	-	-	-	-	-	15	-	15
	ASSESSOR TEC. DE GABINETE III	-	-	-	-	-	19	-	19
	CHEFE DE GABINETE	-	-	-	-	-	1	-	1
	COORDENADOR	-	-	-	-	-	4	2	6
OFICIAL ADMINISTRATIVO	1.328	208	23	-	-	-	-	1.559	
AG. TEC. DE ASSIST. A SAUDE	46	-	-	-	-	-	-	46	
ASSESSOR TECNICO II	-	-	-	-	-	26	-	26	
ASSESSOR TECNICO III	-	-	-	-	-	42	-	42	
ASSESSOR TECNICO IV	-	-	-	-	-	21	-	21	
TOTAL QSE - QUADRO SECRETARIA EDUCAÇÃO		2.241	641	66	-	-	1.043	954	4.945
		1,3	1,5	26,0	-	-	95,2	28,6	2,1
TOTAL SERVIDORES SEE		172.932	42.943	254	3	18.230	1.096	3.336	238.794
		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO, 2017.

¹⁶ As tabelas podem ser consultadas no link <http://www.educacao.sp.gov.br/cgrh/consultas/>. Acessado em: 10 abr. 2018.

Em termos da evolução do IDESP, desde sua criação, a partir da tabela abaixo, observa-se uma evolução ascendente da rede estadual em todas as etapas, especialmente nos anos iniciais do ensino fundamental. O ritmo de melhora da qualidade é menor nas etapas subsequentes. Verificou-se uma inversão desta trajetória entre 2010 e 2013, quando houve um decréscimo da performance das escolas nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio, retomada nos anos seguintes.

Tabela 8 - Evolução do IDESP na rede estadual de São Paulo, segundo as etapas de ensino (2007-2016)

Séries contempladas	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	Número de escolas									
Séries Anos Iniciais do Ens. Fund.	2.102	1.983	1.880	1.799	1.754	1.661	1.515	1.540	1.665	1.527
Séries/ Anos Finais do Ens. Fund.	3.676	3.633	3.714	3.967	3.694	3.710	3.687	3.712	3.733	3.738
Ensino Médio	3.334	3.317	3.491	3.517	3.551	3.594	3.602	3.610	3.648	3.668
	Médias									
Séries Anos Iniciais do Ens. Fund.	3,23	3,25	3,86	3,96	4,24	4,28	4,42	4,76	5,25	5,40
Séries/ Anos Finais do Ens. Fund.	2,54	2,60	2,84	2,52	2,57	2,50	2,50	2,62	3,06	2,93
Ensino Médio	1,41	1,95	1,98	1,81	1,78	1,91	1,83	1,93	2,25	2,30

Fonte: SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO, 2017.

No que se refere ao IDEB, como pode-se verificar nos gráficos abaixo, no período analisado, embora a rede estadual paulista não tenha atingido as metas propostas pelo INEP/MEC nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio, esta obteve melhor desempenho que o restante do Brasil. Sendo que o desempenho obtido nos anos iniciais do ensino fundamental em 2015 (6,4) superou as metas para 2019, de 6,3.

Em comparação aos demais estados da federação, o estado de São Paulo obteve a 3ª colocação no *ranking* do IDEB nos anos iniciais e finais do ensino fundamental, nas edições de 2011 e 2013 da Prova Brasil e 1º lugar em 2015. Neste período, estiveram à frente de São Paulo a rede mineira e a paraense, que ficaram em 1ª posição, seguidas por Santa Catarina e Goiás em terceiro.

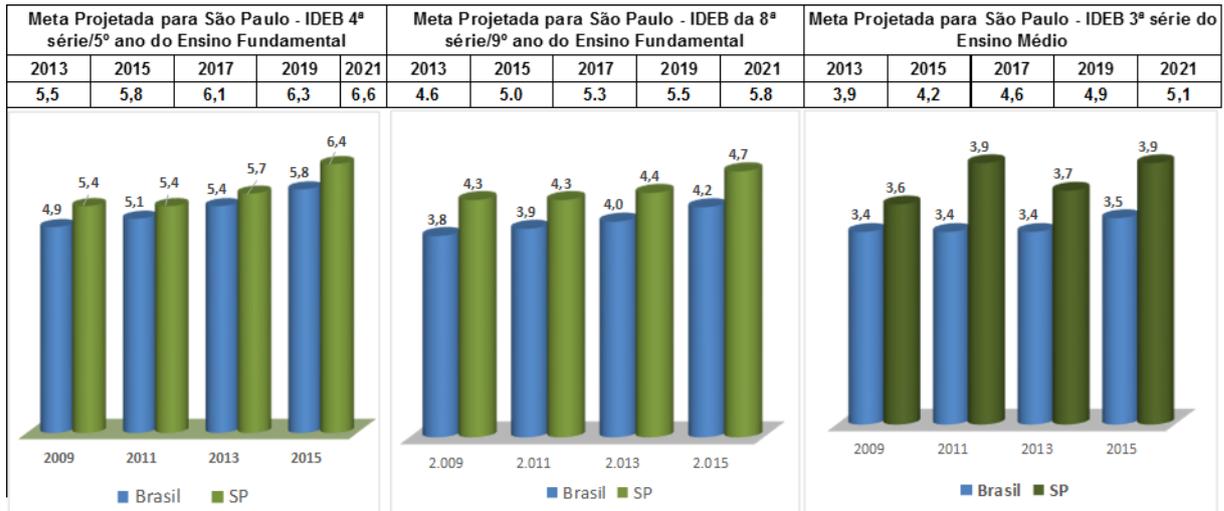


Gráfico 3 - Evolução do IDEB na rede estadual de São Paulo, segundo as etapas de ensino (2009-2015)

Fonte: SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO, 2017.

Quanto ao ensino médio, o estado de São Paulo ocupou a 2ª posição no ranking do IDEB nas edições do SAEB de 2011 e 2013, sendo superado por Santa Catarina em 2011, e por Goiás em 2013, que obtiveram, respectivamente, os 1ºs lugares. Em 2015, São Paulo superou a meta proposta passou para a 1ª posição do ranking, seguido por Goiás em segundo e Espírito Santo em terceiro.

4.2 A trajetória das principais Políticas Educacionais recentes (1995 – 2016)

As mudanças introduzidas no sistema educacional estadual paulista no período de 1995 a 2016 caracterizam-se por duas ordens principais de reformas que se complementam: as pedagógicas, direcionadas à gestão do ensino e da aprendizagem (dimensão da gestão pedagógica e relacional), e as da estrutura físico-administrativa e de gestão, voltadas à reorganização da estrutura e foco do suporte às escolas para o alcance das metas de aprendizagem projetadas nos indicadores de qualidade (Idesp e IDEB).

De modo sintético, ao longo do período, as principais iniciativas no campo pedagógico foram: a introdução da progressão continuada para o ensino fundamental e o programa de recuperação de aprendizagem; a unificação do Currículo do Estado, desdobrado em matérias pedagógicas próprias para alunos, professores e gestores pedagógicos; a criação e posterior reorganização do Saresp; a instituição do indicador próprio de qualidade da educação, o Idesp,

conectado aos níveis de proficiência dos alunos e ao Currículo; a implantação de Programas de Educação Integral (PEIs) e de Programas de diversificação curricular no ensino médio.

No campo das ações de suporte ao ensino, destacam-se a reorganização da rede física de escolas e a administrativa da Pasta, que vêm se dando num movimento de descontração e descentralização da gestão administrativa e pedagógica do nível central em direção ao fortalecimento das instâncias regionais e locais – DREs e escolas – e na formação continuada do QM, do quadro de suporte administrativo e escolar, a criação da Rede do Saber e da Escola de Formação e Aperfeiçoamento de Professores (EFAP), que abarca também formação continuada em serviço do QAE.

Entre as inovações dedicadas à carreira do magistério, destacam-se a expansão da diversificação implantada no PEI, a qual introduz o regime de dedicação exclusiva no QM, prevendo adicional de salário, e, em contrapartida, a cessação de designação atrelada à avaliação de desempenho do profissional. Registra-se, também, a nova modalidade e progressão na carreira previstas no Programa de Valorização pelo Mérito (PVM) do Magistério.

Recupera-se brevemente, no tópico seguinte, a cronologia de implantação dessas ações ao longo das gestões que se sucederam, a fim de analisar o campo de atuação da burocracia de nível médio das DREs nesse contexto, ou seja, a posição que assumem na estrutura ao longo destes anos e sua contrapartida em termos de competências e responsabilidades nas ações de suporte às escolas, foco desta pesquisa.

4.2.1 Gestão Rose Neubauer (1995-2003)

A professora Rose Neubauer, doutora pela Faculdade de Educação da Universidade São Paulo (FEUSP), membro do Conselho Estadual de Educação (CEE-SP), assumiu a SEE/SP com a posse do governador Mário Covas (1995-2001)¹⁷, e permaneceu na pasta por oito anos. Antes de se tornar Secretária, exerceu o magistério na rede estadual, ocupando vários cargos na SEE.

¹⁷ Em 2001, por ocasião do falecimento do governador Mário Covas, Geraldo Alckmin assumiu o governo do estado, ocupando o cargo de 2001 a 2006, quando renunciou para disputar as eleições presidenciais em outubro de 2006.

Na mesma data em que tomou posse, publicou seu programa no Diário Oficial do Estado, que anunciava à rede quatro eixos que orientariam os oito anos de mandato: *modernização, desconcentração* das decisões da administração da Secretaria, *descentralização e melhoria do ensino* (SÃO PAULO, 2011). Em seu primeiro ato como Secretária da Educação, promoveu uma reorganização da estrutura de apoio às escolas, composta pelas Delegacias de Ensino e os escritórios de Inspeção Escolar.

A estrutura organizacional da SEE/SP vigente à época datava de 1976, da reforma decorrente da Lei nº 5.692/71, que determinava o planejamento da implantação de uma reforma administrativa. No caso de São Paulo, esta mudança só viria a acontecer no governo seguinte, de Paulo Egydio Martins (1975-79) [(SEESP, 2013)].

No relato histórico apresentado no texto da reforma de 2011 (SÃO PAULO, 2013), a estrutura da Secretaria à época era de duas grandes coordenadorias: ‘de Ensino Básico e Normal, incluindo primário, ginásio, colégio e colégio normal; e Coordenadoria do Ensino Técnico. Também existiam as Inspetorias Regionais do Ensino Técnico (Ireps), distribuídas pelo Estado e as Delegacias de Ensino responsáveis pela interface pedagógica com as redes estadual e municipal’.

Segundo a publicação, a estrutura didática proposta na Lei nº 5.692/71 mostrava-se incompatível com a organização administrativa da rede estadual. Decidiu-se, então, pela reforma administrativa, que em 1975 mudou o desenho organizacional da SEE/SP, que passou a ter duas coordenadorias de ensino de primeiro e segundo graus não divididas pelo critério funcional, mas pelo perfil demográfico e geográfico diante da dinâmica de expansão econômica das regiões ao longo da década de 1970, que tinha rebatimentos na demanda por matrículas e na organização do ensino. Passaram a existir, então, as Coordenadorias da Grande São Paulo (COGSP) e do Interior (CEI). Segundo entrevista do coordenador da reforma,

na análise demográfica que fizemos nos então 37 municípios da Grande São Paulo, vimos que a região reunia 49% da população do Estado; os 51% restantes estavam em outras áreas do território estadual. Naquela altura, eu disse ao secretário Coutinho Nogueira que os grandes problemas de Educação no Estado iriam se concentrar na região metropolitana de São Paulo, envolvendo segurança, transporte, saúde etc. Isto determinou a criação da Coordenadoria de Ensino do Interior (CEI) e da Coordenadoria de Ensino da Grande São Paulo (COGSP), no decreto publicado em 30 de janeiro de 1976. O critério adotado levou em consideração razões administrativas, econômicas, demográficas, didáticas. Segundo o modelo traçado, as duas coordenadorias seriam em grande parte executoras,

enquanto as linhas de apoio pedagógico e de recursos humanos cuidariam dos concursos, provas etc. (SÃO PAULO, 2013, p.39).

Ao assumir, a gestão Rose Neubauer manteve o desenho da macroestrutura da SEE/SP, mas reorganizou o nível regional, fortalecendo-os para que pudessem oferecer apoio à reorganização da rede física e da nova proposta pedagógica implantada.

Foram mantidas a CEI e a COGSP, mas extintas as Inspetorias Regionais do Ensino Técnico (Ireps) – sete na capital e Grande São Paulo e 11 no interior – sendo cada uma delas responsável por determinado número de Delegacias sob sua supervisão. A partir da extinção, a rede ficou com um nível a menos de decisão, desapareceu o patamar intermediário entre a regional e o nível central, com o objetivo de aproximar o nível central do centro operacional nas regiões, que passaram a responder pela gestão administrativa, financeira e pedagógica em uma única estrutura.

Como resultado deste rearranjo da área meio, foram eliminadas 15 DREs, que à época eram 142. Outras seriam extintas ao longo de sua gestão, resultando nas 91 diretorias que existem em 2018. Para apoiar a demanda pela interface pedagógica, criaram-se as oficinas pedagógicas nas diretorias de ensino.

Por decorrência do princípio da desconcentração, foram repassadas para as Delegacias tarefas antes executadas pelos órgãos centrais, como verbas para algumas compras e despesas com pequenas reformas das escolas. Todos os dirigentes regionais destituídos das funções foram submetidos a processo avaliativo para candidatura ao cargo por meio de provas, nas quais se mediam conhecimentos de administração escolar e pedagogia. Segundo a publicação,

os candidatos deveriam indicar uma primeira e uma segunda região de escolha. Recebiam, então, os indicadores positivos e negativos das áreas escolhidas e, com estes, elaboravam um plano de trabalho a ser defendido na prova. Quem apresentasse o melhor projeto era escolhido (SÃO PAULO, 2013, p. 44).

Entre as ações estruturantes da gestão pedagógica na regional adotadas pela Secretaria neste período, a criação das Oficinas Pedagógicas marcou a gestão Neubauer. Denominadas Núcleos Pedagógicos desde a reforma de 2007, tinham por objetivo “[...] detectar onde estava o talento docente” (SÃO PAULO, 2013, p.46).

Segundo relato da então secretária, “[...] havia excelentes professores, que obtinham ótimos resultados com seus alunos, e permaneciam anônimos na rede. O objetivo foi levar os

professores a assistirem às suas aulas para adquirir essa habilidade” (SÃO PAULO, 2013, p.46).

Na época, as Delegacias não tinham pessoas com formação especializada para orientar professores de Matemática, Física, Química ou Biologia. Eram pedagogos com dificuldade para orientar a didática nas áreas de Ciências ou Exatas. Com a criação das Oficinas Pedagógicas, as Delegacias foram socorridas por professores especialistas das áreas, que, atuando com os supervisores de ensino e formando equipes multidisciplinares, puderam orientar a didática destes componentes curriculares.

A figura abaixo mostra o organograma da SEE/SP decorrente da reforma de 1975, que vigorou até a reforma administrativa de 2011, quando são extintas a Cei e a Cogesp; e as diretorias voltam a responder diretamente ao gabinete do secretário, tendo como instância mediadora a Subsecretaria de Articulação Regional (Sareg), como será visto na gestão Herman Voorvald.

Nota-se que a relação das Diretorias com a macroestrutura da Secretaria, seja na área meio, como o departamento de Recursos Humanos, Departamento Administrativo e de Finanças e o de Infraestrutura, como no Currículo, sob a gestão da CENP, se dava sempre por meio das suas respectivas Coordenadorias – Cei e Cogesp.

Pode-se caracterizar este período como o de criação das diretorias, entendidas não só como escritórios de fiscalização, mas notadamente braço operacional responsável pela gestão da estrutura física articulada ao suporte pedagógico decorrente da reorganização dos ciclos de progressão e das salas de aceleração. Esse papel será reforçado na reforma de 2011, como será visto adiante, com o fortalecimento dos quadros regionais.

Inicia-se, portanto, um movimento de desconcentração administrativa e pedagógica, que ainda não assumia um perfil de descentralização decisória, já que não havia comunicação direta entre o nível estratégico e as Diretorias, pois a atribuição de articulação ficava a cargo dos Coordenadores. O papel que as burocracias regionais assumem na implementação das políticas deste período é mais operacional do que estratégico, como lhes será demandado ao longo dos anos.

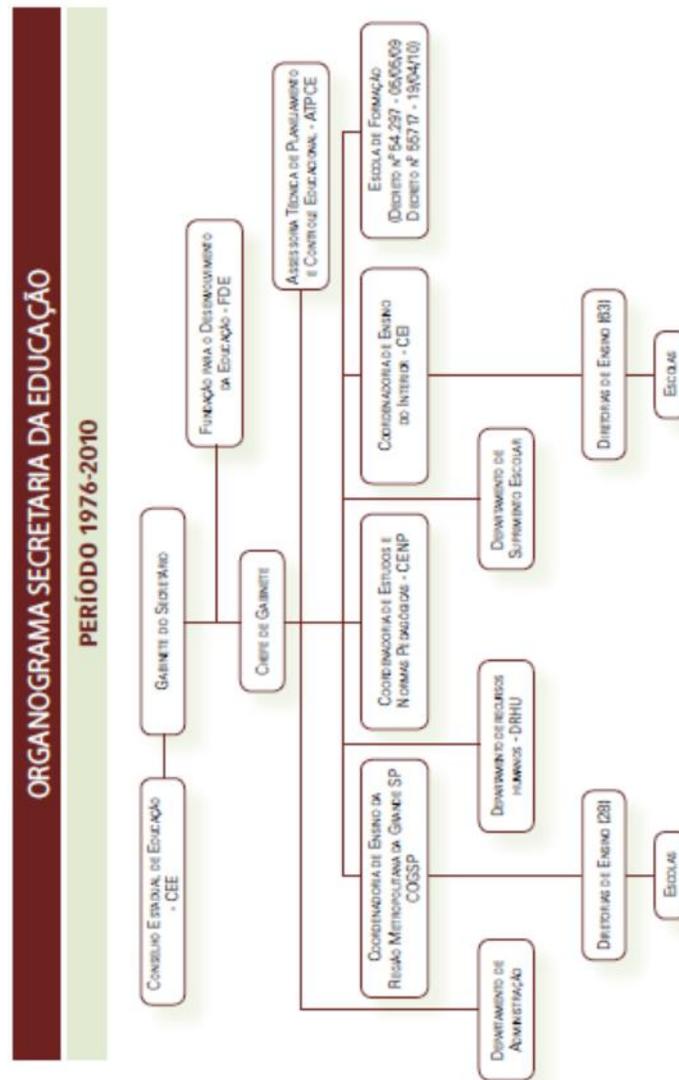


Figura 5 - Organograma da Secretaria da Educação de 1976-2010

Fonte: SÃO PAULO, 2013, p. 37.

Ao longo do seu mandato, Rose Neubauer promoveu forte incentivo à municipalização da matrícula no ensino fundamental, caracterizada até então pela baixa participação dos municípios – 11% em 1995, enquanto no Brasil a média era de 30% (Censo Escolar, 1995). Segundo Neubauer (2014), a secretaria disponibilizou, à época, uma equipe dedicada ao suporte aos municípios e implantou o *Programa de Ação Parceria Educacional Estado-Município*, em março de 1996, com os objetivos de

[...] estabelecer um processo de parceria técnico-administrativa entre o Estado e os municípios, para que assumissem integral ou parcialmente o ensino fundamental; cooperar com os municípios com recursos humanos, materiais e financeiros, para gestão do ensino fundamental; fortalecer a autonomia e poder local; supervisionar as redes municipais; capacitar os municípios para o planejamento, gestão e avaliação dos sistemas municipais

de Educação; criar mecanismos de compensação de desigualdades financeiras, administrativas e técnicas dos municípios (NEUBAUER, 2014, p. 259).

A garantia da infraestrutura necessária aos municípios para assumirem a oferta de vagas seguiu-se por meio de parcerias e convênios específicos com as municipalidades para construção de prédios escolares. Como resultado desse movimento, em 2002, 538 municípios já haviam firmado convênios de municipalização e a rede municipal respondia por 50% das matrículas ofertadas neste nível de ensino.

Tabela 9 - Evolução da municipalização (1995/2002)

Ano	Municípios com ensino fundamental	Matrícula por rede		Total
		Estadual	Municipal	
1995	72	5.263.112	646.500	5.090.612
1996	121	5.078.539	726.704	5.805.243
2002	538	3.285.418	1.935.191	5.220.519
2005	557	2.954.426	2.127.994	5.082.420
2013	629	2.452.968	2.490.180	4.943.148

Fonte: NEUBAUER, 2014, p. 260.

Segundo a Secretária, considerando a expansão do atendimento e os indicadores educacionais paulistas, caracterizados por elevados percentuais de retenção e evasão dos alunos tanto do ensino fundamental como do médio (tabela 7), a SEE/SP promoveu uma ampla reorganização da rede estadual no período, com o objetivo de implantar um novo modelo pedagógico de progressão continuada dos ciclos do ensino fundamental, ampliando a carga horária letiva com cinco horas diárias na escola, adequando o ambiente escolar para a faixa do alunado das escolas, implantando modalidades de recuperação e reforço previstas no Regime de Progressão Continuada (RPC) adotado neste período e reduzindo o número de turnos na maioria das salas (NEUBAUER, 2014).

Como observa o INEP (2010), até então, todas as escolas recebiam alunos do ensino fundamental (de 8 anos) e médio (3 anos). Com a reorganização promovida na gestão Neubauer a partir de 1996, a rede escolar de São Paulo resultaria em dois tipos de escola,

para os alunos das quatro primeiras séries do ensino fundamental – a escola das crianças – e dos alunos de 5ª a 8ª séries do ensino fundamental e médio – a escola dos jovens. Garantiu, além disso, um ou dois professores coordenadores nas escolas. Esse novo modelo de organização – Escola de Cara Nova – racionalizou a ocupação da rede e possibilitou ampliar a jornada de quatro para cinco horas. (INEP, 2010, p. 236).

Para operacionalizar a reorganização, em 1995, a SEE/SP promoveu um dia de parada do sistema educacional¹⁸ para cadastramento dos alunos da rede, a fim de apurar o quantitativo real de alunos nas escolas, planejar sua reorganização e a implantação do Regime de Progressão Continuada (RPC) no sistema estadual. O resultado deste processo foi a reorganização de 69% das escolas, de modo que abrigassem até duas etapas consecutivas de ensino por unidade, possibilitando, assim, a organização das salas de recuperação, o aumento de 180 horas semanais de permanência na escola e a implantação do regime de recuperações de ciclo. Na tabela 8, observa-se o percentual de escolas reorganizadas neste período.

Tabela 10 - Perfil das escolas antes e depois da reorganização

Tipo de Escola	1995	1996
Ciclo Básico a 4ª série	559	3.025
5ª a 8ª série	-	410
5ª a 8ª série e 2º grau	-	1.066
2º grau + CEFAM	104	137
Ciclo Básico a 8ª série com separação de ambientes	-	295
Ciclo Básico a 8ª série	3.659	1.008
Ciclo básico a 8ª série e 2º grau	2.461	779
Total	6.783	6.720

69% das escolas organizadas no modelo pedagógico adequado à faixa etária

Fonte: NEUBAUER, 2014, p.247.

Em 1996, a SEE/SP criou o *Projeto Reorganização da Trajetória Escolar: Classes de Aceleração*, com o objetivo de reverter o quadro de reprovação e abandono escolar e minimizar a distorção idade/série, cujos indicadores à época podem ser observados na tabela abaixo. Assim, foram instituídos dois tipos de recuperação: a paralela e a das férias, além da modalidade de recuperação continuada, já desenvolvida pelo magistério.

¹⁸ Em 11 de setembro de 1995, Dia Estadual do cadastramento das escolas, no qual foram suspensas as aulas e realizado o recadastramento.

Tabela 11 - Indicadores de fluxo da rede estadual paulista (1978-2012)

Ano	Ensino Fundamental			Ensino Médio		
	Promoção	Retenção	Evasão	Promoção	Retenção	Evasão
1978	68,5	24,3	7,2	70,0	17,0	13,0
1994	77,0	14,1	8,9	70,3	10,8	18,9
2002	92,0	5,1	2,9	82,3	9,3	8,4
2012	93,1	4,8	2,1	78,7	14,3	7,0

Fonte: NEUBAUER, 2014, p. 255.

A paralela foi ofertada na própria escola, até três vezes por semana, fora do período regular das aulas, em decorrência da extensão do turno escolar. Para os alunos do noturno, ocorria das 18 às 19 horas, aos sábados. As recuperações de férias ocorriam por meio do envio de material próprio como projeto. Essa modalidade de recuperação foi abandonada em 2003 e retomada de forma parcial entre 2008 e 2009 e em 2013.

Em 2018, a estrutura de recuperação oferecida pela SEE/SP contempla: a) a recuperação paralela à distância por meio de Plataforma Virtual de aprendizagem – Aventuras Currículo+, instituída em 2012 e destinada a alunos e professores; b) a recuperação paralela intensiva no início do ano e, em algumas localidades, nas férias, por meio do “Jornal do Aluno” e da “Revista do São Paulo Faz Escola”, além da continuada em sala de aula.

A partir de 1998, adotou-se o RPC, segundo o qual a retenção dos alunos no ensino fundamental obedecia à frequência de 75% das aulas, ficando restrita às antigas 4ª e 8ª séries do ensino fundamental, com um ano adicional de recuperação da aprendizagem ao final de cada ciclo. Desse modo, não se reprovava o aluno pela falta de domínio do conteúdo nas séries intermediárias de ciclo, que deveria ser recuperado com reforço escolar e recuperações necessárias (NEUBAUER, 2014).

A reorganização da rede física possibilitou a ampliação da carga horária, a implantação das classes de aceleração e a correção de fluxo escolar, especialmente no ensino fundamental, o que contribuiu para a redução da distorção idade/série desta etapa de ensino, que passou de 30,5% em 1996 para 8,4% em 2010. Observou-se também rebatimento positivo sobre os indicadores do ensino médio, cuja distorção idade/série era de 48,5% em 1996, declinando para 18,1% em 2010 (SÃO PAULO, 2011).

Entre as ações de suporte à modificação da progressão de ciclos e às salas de recuperação de aprendizagem, ainda em 1995, o Decreto nº 40.510/95 instituiu nova jornada de trabalho aos professores com 30 horas/aula, na regência de classe; duas horas de trabalho

pedagógico coletivo nas escolas (HTPC); oito horas-atividade em local de livre escolha; carga suplementar de até três horas semanais a todos os professores para projetos de reforço e recuperação e a presença do professor-coordenador nos turnos diurno e noturno, em todas as escolas, para implementar o projeto pedagógico e a articulação das atividades de reforço e recuperação à gestão da aprendizagem dos alunos.

Da perspectiva do anteparo formativo à reforma implementada, segundo Russo e Cruz (2010), na gestão Rose Neubauer foram oferecidas inúmeras ações de capacitação às lideranças educacionais (Delegados e Supervisores de Ensino, Diretores de Escola, Professores Coordenadores e Assistentes Técnico-Pedagógicos), que tinham como objetivo o fortalecimento institucional das Delegacias de Ensino, o desenvolvimento de um novo padrão de gestão, que lhes permitiria superar o fracasso escolar buscando a melhoria da qualidade do ensino, o incentivo à adesão destes gestores às mudanças das diretrizes da política educacional implementadas na reforma de 1995 e sua disseminação na rede escolar.

Segundo os autores, as DREs passaram a ter papel de protagonistas na política de capacitação da SEE/SP, como explicitado no Comunicado S.E. (publicado no Diário Oficial do Estado em 23 de março de 1995),

a Delegacia de Ensino era considerada como o ‘órgão gerenciador da capacitação’. As dificuldades das escolas sendo identificadas pelas equipes das DE passaram a nortear as demandas locais de capacitação, determinando as prioridades, as unidades escolares, séries e componentes curriculares, objeto daquele programa. A partir desses dados, estabeleciam-se as metas de capacitação descentralizada a curto, médio e longo prazo (RUSSO, 2010, p. 3).

Assim, em 1995 o governo do estado implantou, como parte das ações desenvolvidas na implementação da reforma da educação paulista durante o governo Covas (1995-2002), o *Programa de Educação Continuada dos Gestores (PEC-Liderança)*, que apresentou dois momentos distintos:

- 1º - O PEC, de 1996 a 1998: descentralizado, resultado de decisões que tiveram a participação direta dos profissionais da educação, no âmbito de cada polo, como eram denominadas as 19 regiões geográficas em que foi dividido o Estado de São Paulo;
- 2º - O Circuito Gestão, de 2000 a 2002, segundo mandato do Governo Covas: planejamento centralizado e extensivo a toda rede de ensino estadual paulista, com temáticas de caráter mais teórico, distantes da realidade das unidades escolares.

Nessa modelagem, as ações de capacitação descentralizadas poderiam ser executadas diretamente pela Supervisão de Ensino e pela Oficina Pedagógica ou por instituições contratadas com recursos repassados diretamente pela SEE/SP para as escolas, também consideradas como “lugares de formação”.

Com o suporte do nível central, foram realizadas ações de capacitação para os Delegados de Ensino, Supervisores e Assistentes das Oficinas Pedagógicas, com o objetivo de atuação articulada com os órgãos centrais e unidades escolares. A finalidade dessas ações seria a discussão de aspectos gerenciais, administrativos e pedagógicos, a divulgação dos projetos prioritários da SEE/SP e a construção da competência e autonomia das DREs na linha de descentralização e desconcentração da política educacional do governo Covas.

As linhas de capacitação pressupunham ações articuladas, tendo o objetivo de abranger todos os que atuavam nas escolas, dando ênfase para as lideranças. Assim, os Delegados de Ensino, após a posse, foram submetidos a uma intensa capacitação, voltada para a ‘gestão administrativa e pedagógica e uma capacitação chamada de gerencial, voltada ao novo papel atribuído às Delegacias de Ensino como polos gerenciadores de todo processo de formação’ (RUSSO, 2010, p. 3).

A Capacitação Gerencial foi realizada em parceria com a Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap). Participaram dos encontros 146 Delegados e 493 Supervisores de Ensino. Outra prática utilizada pela SEE/SP foi a de grandes encontros, realizados em locais diferentes dos locais de trabalho, para o desenvolvimento de ações de Capacitação que enfatizassem a implementação das diretrizes da atual política educacional, prática esta que se estendeu ao longo das sucessivas gestões, sendo reduzida nos últimos anos em função das restrições orçamentárias da Pasta. Essa dinâmica de formações “em ondas” e de encontros para alinhamento dos formadores das DREs e as escolas continuou até 2013, com outros nomes e formatos específicos.

Da perspectiva da construção de um sistema de avaliação educacional voltado à gestão do ensino, a gestão Neubauer instituiu seu próprio sistema de avaliação larga escala em 1996, o Saresp, que tinha dupla função: ser referência para a elaboração e avaliação das políticas, por parte da Secretaria de Educação, e orientar a construção da proposta pedagógica e a elaboração do planejamento pelas escolas, diferente das avaliações larga escola que orientavam a gestão do sistema como um todo. Eram objetivos do Saresp

[...] a) Subsidiar a Secretaria de Educação na tomada de decisão quanto à política educacional; b) verificar o desempenho dos alunos da educação básica para fornecer informações a todas as instâncias do sistema de ensino que subsidiem a capacitação dos recursos humanos do magistério; c) a reorientação da proposta pedagógica das escolas, de modo a aprimorá-la; d) a viabilização da articulação dos resultados da avaliação com o planejamento escolar, capacitação e o estabelecimento de metas para o projeto de cada escola; e) o estabelecimento, nas diferentes instâncias da SEE, de competência institucional na área de avaliação; f) a criação e a manutenção de um fluxo de informações entre a SEE, as demais redes de ensino e as unidades escolares, que subsidie constantemente a gestão educacional; g) e o estabelecimento de uma cultura avaliativa no Estado de São Paulo. (SÃO PAULO, 1996, p. 7).

A avaliação é anual, censitária e diagnóstica, compulsória às escolas da rede estadual, porém aberta à participação, por adesão, das redes municipais de ensino e das escolas particulares. Suas matrizes de referência pautavam-se nos PCNs.

Avaliavam-se, anualmente, os alunos do 3º ano do ensino fundamental à 1ª série do ensino médio, em anos alternados, ‘para permitir o acompanhamento longitudinal’ dos alunos em Língua Portuguesa com Redação, Matemática, Ciências, História e Geografia (CASTRO, 2008).

O Saresp era uma ferramenta para identificação das dificuldades de aprendizagem dos alunos, individualmente, por meio da divulgação para cada escola do mapa de erros e acertos de cada aluno nas questões avaliadas. Esses resultados eram enviados para as escolas com a recomendação de que subsidiassem o planejamento escolar e o trabalho do professor em sala de aula. Representava, assim, uma avaliação diagnóstica para utilização da escola, caracterizando-se como uma avaliação de ‘primeira geração’. Não tinha, ainda, propósitos de *accountability* externa de resultados; era uma avaliação da aprendizagem para consumos das escolas na gestão do seu trabalho pedagógico, apoiado pela recém-criada Oficina Pedagógica e pelos supervisores de ensino (BONAMINO; SOUZA, 2012).

No que se refere às políticas dedicadas aos servidores, no ano 2000, a SEE/SP inaugura uma política de bonificação docente com a publicação da Lei Complementar nº 891, de 28 de dezembro de 2000 (SÃO PAULO, 2000a), que institui o Bônus Mérito aos integrantes do magistério em exercício nas escolas estaduais e outros órgãos da estrutura da SEE/SP, e a Lei Complementar nº 890, de 28 de dezembro de 2000, (SÃO PAULO, 2000), que institui o Bônus Gestão às classes de suporte pedagógico do QM (SOUZA, 2015).

Configuravam-se em vantagem pecuniária a ser concedida anualmente, resultante da aferição da frequência apresentada pelo profissional de ensino, não guardando qualquer relação com os resultados de aprendizagem dos alunos avaliados pelo Saresp (SÃO PAULO, 2000).

Em 2001, foi publicada uma nova lei sobre o tema bonificação, a Lei Complementar nº 909, de 28 de dezembro de 2001. A principal diferença entre as duas leis publicadas sobre o tema foi o fato de que, além da aferição da frequência, a bonificação estaria vinculada à “[...] avaliação de desempenho apresentada pelo profissional” (SÃO PAULO, 2001).

Conforme Souza (2015, p. 131), a nova legislação “[...] define os critérios do Bônus Gestão e traz outros elementos de análise da atuação dos elegíveis para receber a vantagem pecuniária”. Os profissionais abrangidos pela Lei são os dirigentes regionais, supervisores de ensino, diretores e vice-diretores das escolas e professores coordenadores.

O novo Decreto passa a vincular o bônus a outras dimensões de atuação dos profissionais, como os resultados da avaliação da escola por meio da análise dos resultados do Saresp, as frequências dos demais profissionais atuantes nas escolas sob sua direção – no caso do diretor e do vice – ou sob sua jurisdição, no caso do supervisor e do dirigente regional. Segundo o artigo nº 40 da Lei Complementar nº 909, os critérios que definem o pagamento do Bônus Mérito são:

- I - A avaliação do desempenho apresentada pelo servidor durante o exercício de 2000, por meio da análise dos seguintes indicadores:
 - a) configuração da escola, considerando-se o número de alunos e sua tipologia;
 - b) desempenho da escola, considerando-se os resultados do SARESP, conforme dados constantes no Centro de Informações Cadastrais – CICA, referentes ao ano de 1997, e os índices de abandono escolar relativo ao ano de 1999;
 - c) aferição da frequência do servidor no exercício de 2000;
 - d) frequência do conjunto dos professores da unidade escolar, considerando o número médio de ausências [...] (SÃO PAULO, 2001b).

A política de responsabilização do sistema de ensino por meio da bonificação passa por nova alteração com a posse do governador Geraldo Alckmin em 2001, em razão do falecimento do então governador Mário Covas. Foi publicada uma nova lei sobre o tema bonificação, a Lei Complementar nº 909, de 28 de dezembro de 2001, cuja principal diferença em relação às anteriores foi que, além da aferição da frequência, a bonificação estaria vinculada à “[...] avaliação de desempenho apresentada pelo profissional.” (SÃO PAULO,

2001). No entanto, como observa Souza (2015), a lei não explicita quais seriam os parâmetros dessa avaliação.

4.2.2 *Gestão Gabriel Chalita (2003-2006)*

Em 2003, na gestão Alckmin, Gabriel Chalita, graduado em Filosofia e em Direito, mestre em Direito e em Ciências Sociais e doutor em Filosofia do Direito e em Comunicação e Semiótica, tornou-se secretário da Educação do Estado de São Paulo até 2006, além de presidir o Consed, por dois mandatos. Em 2008, foi eleito vereador em São Paulo com o maior número de votos do Brasil. Em sua gestão, deu prosseguimento à municipalização do ensino fundamental e focou a “gestão relacional” com a rede¹⁹ no *Programa Escola da Família (PEF)* em 2003, e o PEI em 2006.

De acordo com o site da SEE/SP, o PEF foi criado no dia 23 de agosto de 2003 e proporcionava a abertura de escolas da Rede Estadual de Ensino, aos finais de semana, com o objetivo de criar uma cultura de paz, despertar potencialidades e ampliar os horizontes culturais de seus participantes.

O Programa oferece às comunidades escolares contempladas atividades aos finais de semana, organizadas a partir de quatro eixos de atividades: Esporte, Cultura, Saúde e Trabalho. São estabelecidos convênios com universidades que possibilitam a contratação de universitários do Estado de São Paulo para ministrarem oficinas e, em contrapartida, têm seus estudos custeados pelo Programa Bolsa Universidade (PBU). Esses convênios garantem aos universitários 100% de gratuidade em seus cursos: 50% da mensalidade paga pelo Estado (limitada ao teto de R\$ 500,00/mês, renovável anualmente) e o restante financiado pela própria universidade.

¹⁹ Chalita é autor de vários livros de autoajuda, como a *Pedagogia do amor* (2003), que mostram a visão do secretário a época.

Tabela 12 - Programa Escola da Família (2003-2017)

Ano	Nº Escolas Estaduais	Investimento	Educadores Universitários (bolsistas)	Voluntários	Educadores Profissionais / Vice-Diretores	Gestores	PCNPs	Supervisores de Ensino
2003	5.328	40 milhões	8.840	-	5.434	5.055	89	89
2004	5.308	98 milhões	21.798	33.831	5.301	5.041	89	89
2005	5.276	127 milhões	29.079	34.240	5.228	4.958	89	89
2006	5.238	137 milhões	29.795	26.012	5.109	4.864	89	89
2007	2.334	92 milhões	15.981	20.587	2.304	2.199	90	90
2008	2.334	77 milhões	15.974	8.618	2.326	2.274	91	91
2009	2.341	78 milhões	16.448	17.201	2.331	2.279	91	91
2010	2.358	76 milhões	15.279	15.669	2.331	2.290	91	91
2011	2.390	81 milhões	16.128	15.466	2.289	2.245	91	91
2012	2.319	67 milhões	13.776	11.490	2.213	1.064	91	91
2013	2.285	65 milhões	15.695	12.117	2.235	559	90	80
2014	2.332	104 milhões	20.773	11.146	2.309	0	91	75
2015	2.263	69 milhões	13.368	11.525	2.245	0	91	75
2016	2.181	42 milhões	11.387	11.035	2.148	0	91	75
2017	2.219	28 milhões ²⁾	9.917	10.507	2.145	0	89	75

Fonte: Secretaria Estadual de Educação de São Paulo (2017).

Na tabela 12, observa-se que, a partir de 2006, o programa sofre uma desaceleração significativa, parte em função da falta de demanda em algumas localidades e problemas de desenho do programa, parte devido à redefinição da agenda prioritária pelos gabinetes.

Em 2005, ensejado pela justificativa da expansão do turno escolar em apoio às regiões com piores indicadores de performance educacional, o secretário criou o *Projeto Escola de Tempo Integral* (ETIs) em 313 escolas da rede pública estadual de ensino fundamental, preferencialmente em áreas com baixo Índice de Desenvolvimento Econômico, atendendo hoje 243 escolas e 59 mil alunos.

O projeto teve o objetivo de prolongar o tempo de permanência diário dos alunos nas escolas (de cinco para nove horas), visando à ampliação de suas possibilidades de aprendizagem, com as oficinas curriculares compostas por: Orientação para Estudo e Pesquisa, Atividades de Linguagem e de Matemática, Atividades Artísticas, Esportivas/Motoras e de Participação Social, além de focar a ação para escolas em contexto de maior vulnerabilidade social, posto que um dos critérios de elegibilidade para o programa era o do Índice de Desenvolvimento Humano IDH do município. No turno da manhã, são ministradas as disciplinas da BNC, e no período da tarde as oficinas, que deveriam se articular à BNC de modo a ampliar os espaços de aprendizagem dos alunos.

No entanto, como apontado por Favieri (2013), a implementação do Projeto não tem atendido plenamente aos objetivos esperados, guardando distância entre o proposto nas suas Diretrizes e o efetivamente realizado. Essa evidência encontra razão, em grande medida, nas discontinuidades na sua implementação; na infraestrutura, que se mostrou inadequada; nos

recursos humanos responsáveis pelas oficinas, nem sempre disponíveis e, mais importante, na organização do espaço e do tempo na escola, que praticamente não se alterou, compondo-se de um turno de aulas regulares e as atividades complementares ofertadas pelos oficineiros no contra turno, que não necessariamente se conectavam à gestão do currículo (FAVIERI, 2013).

Na gestão Chalita, a legislação referente à bonificação variável por desempenho do QM passa por nova modificação em 2004, com a publicação da Lei Complementar nº 963, de 16 de dezembro de 2004 (SÃO PAULO, 2004), que instituiu o bônus aos integrantes do Quadro durante a gestão do Secretário Gabriel Chalita (2003-2007) no governo de Geraldo Alckmin, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

Os critérios do pagamento do Bônus foram redefinidos novamente no Decreto nº 49.365, de 9 de fevereiro de 2005 (SÃO PAULO, 2005), na tentativa de se aproximar da prática dos profissionais nas escolas. Passam a compor os critérios de bonificação dos integrantes do QM – lembrando que o último item tinha peso relevante na contagem total dos pontos.

- número de alunos por escola;
- taxa de aprovação (diurno e noturno);
- realização de atividades educativas no ambiente escolar aos fins de semana (PEF);
- relação da equipe escolar com a comunidade;
- gestão participativa (Conselhos, Associação de Pais e Mestres);
- existência de Grêmios Estudantil; ausências dos profissionais, sendo que este último item tinha um peso relevante na contagem total dos pontos.

A inclusão destas dimensões de avaliação para a bonificação definiu critérios pouco claros, como ‘relação da equipe escolar com a comunidade; gestão participativa (Conselhos, Associação de Pais e Mestres), de difícil mensuração. O sistema passaria por nova modificação nas gestões subsequentes, com a criação do Programa Qualidade da Educação (PQE), na gestão Maria Helena Guimarães de Castro em 2007, e o Programa de Valorização pelo Mérito, nas gestões dos secretários Paulo Renato Sousa e Hermann Voorvald.

No que se refere às atividades de formação dos profissionais da SEE/SP, em 2003 foi criada a *Rede do Saber*, com o objetivo de

suprir a necessidade de oferecer formação continuada em nível superior para professores da rede pública estadual, com seus profissionais espalhados por todo o estado. A Rede do Saber permitiu a oferta de formação de professores

e gestores, garantindo homogeneidade nas ações desenvolvidas” (FINI, 2014, p. 373).

A Rede consiste em espaços interativos que utilizam recursos de vídeo e teleconferências e ambientes colaborativos na internet instalados nas 91 DREs, por meio dos quais as videoconferências são realizadas nos estúdios comandados pelo nível central e reproduzidos nos diversos espaços instalados no Estado, permitindo a interação com os participantes em tempo real, por *streaming* ou em qualquer computador ligado à rede, fato que ampliou sobremodo o universo de cobertura das formações ofertadas.

A implantação da Rede ampliou o acesso do nível central às instâncias regionalizadas e potencializou a disseminação das ações formativas e a interação entre a rede. Esses espaços vêm sendo amplamente utilizados pela EFAP na realização de videoconferências e demais modalidade de formação e encontros on-line.

4.2.3 Gestão Maria Lucia Vasconcelos (2006-2007)

A professora Maria Lucia Marcondes Carvalho Vasconcelos é pedagoga formada pela Universidade São Paulo (USP), doutora em Administração pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, doutora em Educação pela USP e professora titular do Programa de Pós-Graduação em Letras do Mackenzie, onde foi Reitora e exerceu as funções de Orientadora Educacional, Diretora da Faculdade de Filosofia, Letras e Educação e Coordenadora Geral de Pós-Graduação. Assumiu a SEE/SP em março de 2006, ficando no cargo até meados de julho de 2007, quando deixou a pasta por motivos pessoais, segundo reportado pela imprensa.

Durante sua gestão implantou o *Programa Ler e Escrever (PLE)*, iniciado na capital em 2005, com o objetivo de “[...] alfabetizar todos os alunos com idade de até 8 anos e recuperar a aprendizagem de leitura e de escrita dos alunos de todas as séries do Ciclo I do Ensino Fundamental” (SÃO PAULO, 2011^a, p. 39). O Programa se caracteriza pela adoção e distribuição de material de apoio didático-pedagógico próprios e suporte financeiro para os bolsistas universitários que apoiam os professores em sala de aula, financiados pelo Programa Bolsa Alfabetização.

O PLE também possui material formativo próprio, destinado aos professores, e instrumentos de acompanhamento/mapeamento das habilidades e competências dos alunos, que são realizados pelas equipes escolares, apoiadas pelos núcleos pedagógicos regionais, em

sessões quinzenais de acompanhamento formativo nas diretorias. Talvez este seja o Programa que a estrutura de acompanhamento e de formação seja mais perene da rede, visto que pouco mudou de desenho ao longo dos anos, segundo levantamentos feitos nesta pesquisa.

Tabela 13 - Programa Ler e Escrever (2008-2017)

ANO	Prof. Atendidos	Alunos Beneficiados	Nº de livros	Municípios Conveniados	Investimento (R\$)
2008	26.107	1.533.822	1.871.915	Não havia convênio	35.452.756
2009	41.523	887.389	1.114.694	Não havia convênio	52.295.188
2010	39.834	1.439.034	1.774.642	487	49.199.964
2011	39.380	1.295.737	1.602.140	364	24.803.436
2012	63.784	1.244.980	1.570.517	357	39.321.626
2013	75.402	1.472.898	1.857.960	417	104.650.997
2014	65.821	1.562.238	1.790.865	457	41.767.893
2015	65.457	1.638.863	1.844.658	404	9.289.666
2016	57.849	1.720.164	1.804.867	366	25.686.745
2017	56.366	1.412.730	1.740.685	362	7.177.464

Fonte: SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO, 2017.

A tabela 13 mostra uma progressiva expansão do Programa ao longo dos anos. Desde 2008, quando da unificação curricular, constitui-se na referência curricular do Estado para esta etapa de ensino, provavelmente associada à expansão da municipalização, na qual as redes municipais assumem as despesas da implantação.

4.2.4 Gestão Maria Helena Guimarães de Castro (2007-2009)

Especialista em educação, Maria Helena é socióloga com mestrado e doutorado em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), professora aposentada do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da mesma universidade, onde atuou também como pesquisadora do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP). Desde 2016 é Secretária Executiva do Ministério da Educação. De 1995 a 2002, no Ministério da Educação do Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), presidiu o INEP e ocupou interinamente o Ministério no período de 9 a 11 de novembro de 2001. Foi também Secretária Municipal de Educação de Campinas (SP) e Presidente da União dos Dirigentes Municipais de Educação SP (Undime) de 1993 a 1995.

No Inep, Maria Helena coordenou a implantação de sistemas de avaliação como o SAEB e o ENEM e participou da elaboração de programas como o Bolsa Escola e o Fundef. Foi secretária estadual de Desenvolvimento Social (2003-2006) e de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico, secretária de Educação do Distrito Federal (2007), Conselheira Titular do Conselho Estadual de Educação de São Paulo (2010-2016) e Diretora Executiva da Seade de São Paulo até 16 de maio de 2016.

Assumiu a SEE/SP em julho de 2007, na gestão do governador José Serra, quando lançou o “Plano de Dez Metas para a Educação de São Paulo”, a serem cumpridas até 2010.

Eram elas:

- Todos os alunos de 8 anos plenamente alfabetizados.
- Redução de 50% das taxas de reprovação da 8ª série.
- Redução de 50% das taxas de reprovação do Ensino Médio.
- Implantação de programas de recuperação de aprendizagem nas séries finais de todos os ciclos de aprendizagem (2ª, 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3ª série do Ensino Médio).
- Aumento de 10% nos índices de desempenho do Ensino Fundamental e Médio nas avaliações nacionais e estaduais.
- Atendimento de 100% da demanda de jovens e adultos de Ensino Médio com currículo profissionalizante diversificado.
- Implantação do Ensino Fundamental estruturado em nove anos, em regime de colaboração com os municípios, com prioridade à municipalização das séries iniciais (1ª a 4ª séries).
- Utilização da estrutura de tecnologia da informação e Rede do Saber para implantar:
 - Programas de formação continuada de professores integrados em todas as 5.300 escolas com foco nos resultados das avaliações;
 - Estrutura de apoio à formação e ao trabalho de professores coordenadores e supervisores de ensino para reforçar o monitoramento das escolas e apoiar o trabalho do professor em sala de aula, em todas as DEs;
 - Programas de capacitação dos dirigentes de ensino e diretores de escolas com foco na eficiência da gestão administrativa e pedagógica do sistema.
- Descentralização e/ou municipalização do programa de alimentação escolar nos 30 municípios ainda centralizados.
- Programas de obras e melhorias de infraestrutura das escolas. [...] (SÃO PAULO, 2007, p. 1).

Segundo o INEP (2010),

essas mudanças foram estruturadas segundo a perspectiva da administração da necessidade de definir, para a rede estadual, a expectativa de desempenho escolar para cada disciplina e cada série, ou seja, de estabelecer uma base curricular comum na qual a capacitação dos profissionais, a avaliação das escolas e as políticas de pessoal e de remuneração pelo mérito estivessem fortemente articuladas. (INEP 2010, p. 237).

Desse modo, no período, a SEE/SP organizou sua reforma educacional sobre três eixos, articulados entre si,

- a) a base curricular comum, compreendida pela elaboração e implementação do currículo unificado, detalhado nos materiais de apoio aos alunos, professores e professores-coordenadores das escolas (Cadernos bimestrais), na diversificação curricular do ensino médio e da recuperação intensiva de 42 dias no início do ano letivo;
- b) Mudanças no SARESP e criação do IDESP;
- c) Bonificação por desempenho e plano de valorização da carreira do magistério. (INEP, 2010, p. 237).

Desse modo, como decorrência do Plano de Metas, a SEE/SP instituiu o PQE em 2008, o qual adota um regime de metas baseado em indicador próprio de qualidade da educação, o Idesp, e propôs um novo sistema de bonificação variável por desempenho atrelado ao desempenho das escolas.

A partir desta orientação, a SEE/SP alterou significativamente os parâmetros para avaliação do QM, de modo a estabelecer uma base comum a todo sistema, pautada na aferição do resultado de aprendizagem dos alunos: unificou o Currículo do Estado e reformulou seu sistema de avaliação da aprendizagem dos alunos, agora ancorado nas métricas de avaliação do SAEB e no novo Currículo do Estado.

O cumprimento das metas do Idesp é a base para o cálculo do bônus. Se uma escola atende ou excede as suas metas em todas as séries, o diretor, os professores e outros funcionários da escola recebem o equivalente a 2,4 salários mensais como bônus. Se a escola melhora, mas não o suficiente para atingir as metas anuais do Idesp, o valor do bônus é proporcional ao progresso alcançado. Ou seja, enquanto a escola mostrar alguma melhora, sua equipe receberá um bônus (TAVARES, 2014).

O Idesp, assim como o IDEB, é um indicador sintético, que varia de 0 a 10, resultante da razão entre a média de proficiência observada em Língua Portuguesa e Matemática no Saresp e a taxa de aprovação no ciclo avaliado. Assim como o IDEB, o Idesp associa

dimensões complementares para a qualidade da educação, a saber: o indicador de desempenho (ID) dos alunos em Português e Matemática, de acordo com a distribuição dos alunos nos níveis de proficiência do Saresp, e o indicador de fluxo (IF), medido pela taxa média de aprovação em cada etapa de escolarização (ensino fundamental – séries iniciais e finais e ensino médio), coletadas por meio do Censo Escolar.

Noutro ponto, o Idesp difere do IDEB por considerar a distribuição dos alunos nos níveis de proficiência, e não a comparação com a média de proficiência. Essa mudança metodológica propiciou uma junção da gestão por resultado com o Currículo então implantado, uma vez que os níveis de proficiência adotados no ID estão ancorados na matriz de avaliação, que, por sua vez, se ancora na métrica de avaliação do SAEB. Os níveis de proficiência são quatro:

- abaixo do básico: os alunos demonstram domínio insuficiente dos conteúdos, habilidades e competências esperados;
- básico: os alunos demonstram desenvolvimento parcial dos conteúdos, habilidades e competências esperados;
- adequado: os alunos demonstram domínio dos conteúdos, habilidades e competências desejáveis para a série em que se encontram;
- avançado: os alunos demonstram conhecimentos acima do requerido na série escolar em que se encontram.

Assim, foram estabelecidas metas anuais para cada segmento avaliado no conjunto das unidades escolares que compõem a rede estadual de ensino. O valor do bônus, ao qual fazem jus todos os profissionais da unidade em seu conjunto, é calculado proporcionalmente, conforme o percentual de alcance das metas estabelecidas – numa comparação do desempenho da escola com ela mesma e sua progressão ao longo do ano (SÃO PAULO, 2008b), tomando como ponto de partida os resultados do Saresp 2007.

A projeção de metas de longo prazo, em 2030, para alinhamento do sistema, segundo o PQE são: 7,0 para o ensino fundamental (1º ao 5º ano), 6,0 para o ensino fundamental (6º ao 9º ano) e 5,0 para o ensino médio (1ª a 3ª série). Segundo o documento, o Programa

[...] avalia anualmente cada escola estadual paulista de maneira objetiva, a fim de acompanhar a qualidade do serviço educacional prestado, e propõe metas para o aprimoramento da qualidade do ensino que oferecem, a partir do IDESP – indicador que mede a qualidade das escolas. Assim, o programa cumpre o papel de apoiar o trabalho das equipes escolares no esforço da melhoria da educação e de permitir que os pais de alunos e a comunidade

possam acompanhar a evolução da escola pública paulista (SÃO PAULO, 2009, p.1).

O PQE alinha-se ao PDE²⁰ do governo federal e às metas estabelecidas pelo movimento da sociedade civil “Compromisso Todos pela Educação” (TPE), uma vez que são definidas metas individuais para cada escola, calculadas com base na situação inicial da escola e na sua distância da meta de longo prazo. Assim,

as metas anuais servem como um guia da trajetória que as escolas devem seguir fornecendo subsídios para a tomada de decisões dos gestores e demais profissionais ligados ao sistema educacional da rede estadual paulista. Assim, a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo espera que a cada ano possam ser verificadas melhorias significativas na qualidade das escolas estaduais paulistas, que se reflitam principalmente em esforços pedagógicos capazes de elevar o desempenho dos estudantes, garantindo que uma proporção cada vez maior de alunos domine um sólido conhecimento dos conteúdos e habilidades esperados para a etapa de escolarização em que se encontram (SÃO PAULO, 2009, p. 6).

Segundo Castro (2009), Secretária Estadual de Educação à época,

para concretizar a proposta, era necessário que o Saesp fosse totalmente reformulado e passasse a adotar a mesma métrica do Saeb/Prova Brasil, de modo a produzir resultados comparáveis com as avaliações nacionais, além de permitir comparar a evolução das escolas da rede estadual a cada ano, sem o que seria impossível implantar o regime de metas por escola. Era preciso fortalecer um diálogo mais construtivo com as escolas, identificar suas potencialidades e fragilidades e, ao mesmo tempo, dar a elas o suporte pedagógico necessário para que superassem suas deficiências. Era preciso implantar uma base curricular comum nos ensinos fundamental e médio, inspirada pelas diretrizes curriculares nacionais e apoiada na Matriz Curricular do Saeb, para que professores e alunos conhecessem os conteúdos, competências e habilidades que seriam objeto da avaliação anual de todas as escolas estaduais. Era preciso dar ampla publicidade aos resultados das avaliações, assegurando total transparência. Enfim, a partir de 2007, iniciou-se um conjunto de ações sistêmicas com um só objetivo: garantir o direito de todo aluno aprender e melhorar a qualidade das escolas (CASTRO, 2009, p. 14).

Desse modo, para construir o ponto de partida do estabelecimento das metas e do sistema de bonificação, em 2007, definiu a Matriz de Avaliação do Saesp reformulado, que estabelece as expectativas de aprendizagem propostas no currículo, pré-testou e introduziu

²⁰ Lançado em 2007, durante o Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) e pelo ministro da educação Fernando Haddad, o PDE reuniu 54 programas da área da educação, entre eles a criação do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica).

itens do SAEB nas provas, possibilitando a equalização dos resultados obtidos na mesma métrica de proficiência adotada nas avaliações nacionais pela metodologia da Teoria de Resposta ao Item (TRI). A divulgação da média de pontos do Saresp na mesma métrica adotada pelo SAEB e a apresentação da distribuição porcentual dos alunos avaliados nos níveis de proficiência constituíram o ponto de partida para a definição de metas de qualidade. Segundo a autora,

a partir daí, foi possível a cada escola acompanhar a evolução de seu desempenho anualmente, comparar seu desempenho com as escolas de seu bairro, município ou diretoria regional e comparar o desempenho dos seus alunos com o dos estudantes avaliados pelo Saeb e pela Prova Brasil. Esta, talvez, seja uma das maiores vitórias do Plano de Metas da Educação Paulista, na medida em que pavimentou a implantação da base curricular comum, a completa reformulação do programa de recuperação e reforço escolar, a implantação do regime de metas por escola, a construção do Idesp e o novo desenho (CASTRO, 2009. p. 14).

Em 2008, a SEE/SP implantou a Proposta Curricular Unificada no Estado, concretizada nos programas “Ler e Escrever”, para as séries iniciais, e no Programa “São Paulo faz Escola” (SPFE) para as séries finais dos ensinos fundamental e médio, que desdobram nos “Cadernos dos Alunos”²¹ e “Cadernos do Professor”²², materiais pedagógicos de apoio organizados por disciplina, ano e bimestre. Esse material é disponibilizado nas disciplinas de Língua Portuguesa, Matemática, História, Filosofia, Química, Física, Biologia, Inglês, Geografia, Sociologia, Arte e Educação Física, e distribuído para todas as escolas naquele ano. Os “Cadernos do Gestor”²³, por sua vez, são destinados aos Professores Coordenadores das escolas. Segundo a respectiva publicação,

o Caderno procura subsidiar as primeiras ações pedagógicas do Professor Coordenador, apresentando formas possíveis de intervenção nas práticas escolares que visem à construção de uma prática cuja meta seja responder às necessidades educacionais da escola e conduzir a melhoria do processo de ensino do professor e da aprendizagem dos alunos. O primeiro passo a ser dado pelo Professor Coordenador está nucleado no monitoramento da implantação da atual Proposta Curricular da Secretaria da Educação do Estado. O Professor Coordenador tem, neste momento, seu grande desafio: anunciar a Proposta, esclarecer seus fundamentos e princípios, conduzir a reflexão da comunidade escolar e organizar o planejamento da escola com base na Proposta. O Professor Coordenador deve assumir sua função como

²¹ Disponível em: <<http://www.educacao.sp.gov.br/caderno-aluno>>. Acessado em 28 out. 2017.

²² Disponível em: <<http://www.educacao.sp.gov.br/caderno-professor>>. Acessado em 28 out. 2017.

²³ Disponível em:

<http://www.rededosaber.sp.gov.br/portais/Portais/18/arquivos/CADERNO_GESTOR_FINAL_red.pdf>. Acessado em 28 out. 2017.

protagonista dessa implantação em parceria com os diretores da sua escola. Para tanto, deve estar preparado para comunicar à comunidade escolar o significado da Proposta Curricular e seus objetivos. Isso exige o conhecimento de todos os documentos até então produzidos, além de técnicas de comunicação e, principalmente, uma postura política e pedagógica transformadora, aberta ao diálogo, colaboradora e transparente. Não é tarefa fácil transformar o discurso em prática. Serão inúmeras as tensões encontradas. A escola tem uma cultura própria e grandes problemas em seu entorno. O Professor Coordenador terá de enfrentar as resistências, contando com o apoio irrestrito de seus diretores e supervisor. Cabe também à Secretaria esse apoio e, nesse sentido, este Caderno e outras ações vêm auxiliá-lo a conseguir êxito em sua nova empreitada (CADERNO DO GESTOR, 2008, p. 6).

Tabela 14 - Programa São Paulo Faz Escola (2008-2017)

Ano	Rede Estadual				Rede Municipal		Total de Investimentos
	Mun.	Alunos	Caderno do Professor	Caderno do Aluno	Mun. Conveniado	Cadernos	
2009	-	3.320.120	7.622.800	150.990.497	-	-	63.445.319
2010	-	3.392.295	-	135.584.687	88	97.500	54.272.875
2011	644	3.380.594	-	134.338.400	96	2.691.200	64.061.338
2012	644	3.476.860	-	136.309.740	71	2.630.400	61.826.466
2013	644	3.240.310	1.100.027	117.342.080	66	2.298.592	49.819.433
2014	644	3.102.125	336.520	67.389.700	82	1.544.720	87.974.094
2015	644	3.140.700	-	66.788.766	75	1.381.488	83.125.420
2016	644	2.840.898	1.057.408	57.551.325	65	1.088.480	106.466.059
2017 (*)	644	2.850.440	-	58.824.750	64	1.112.530	88.214.527

Fonte: SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO (2017).

Nota: (*) **Cadernos** - 2009 a 2013: 4 volumes p/ ano (Valor total do ano). De 2014 a 2016: 2 volumes por ano (Valor total da Tiragem no ano).

A tabela 14, mostra o forte investimento no programa nos primeiros anos, em função da produção e distribuição dos materiais pedagógicos específicos para as escolas da rede e municípios conveniados, praticamente, em todo o estado.

No que se refere à divulgação dos resultados da avaliação, os resultados do Saesp e do Idesp e as metas para o ano seguinte são publicados anualmente em um boletim disponível on-line para a equipe de gestão da escola, professores, pais e estudantes. Desse modo,

as escolas passaram a conhecer o que se espera delas na avaliação de desempenho e os professores foram capacitados e receberam materiais de orientação curricular que abrangem conteúdos, competências e habilidades que serão avaliados anualmente [...] Com mais de cinco mil escolas, a rede estadual paulista é extremamente diversificada e heterogênea. Se as escolas são desiguais, as necessidades e os desafios também são distintos, o que, por sua vez, significa que não possuem condições de caminharem no mesmo ritmo. Assim, as metas desejadas jamais serão alcançadas em tempo igual

pelas escolas, mas sim em tempos distintos e utilizando estratégias diferenciadas. É preciso, portanto, conhecer melhor essas escolas, o modo pelo qual desenvolvem suas atividades, como enfrentam os problemas do dia a dia e, a partir disso, estabelecer uma “discriminação positiva” das mesmas (sic), visando melhorar a qualidade dos seus serviços. Dessa maneira, alcançar maior equidade na rede de ensino e cooperar para que essas escolas avancem e melhorem de qualidade constitui tarefa que não se realiza à margem de uma “intervenção” dos poderes públicos, de um apoio diferenciado às suas equipes escolares, de avaliação e monitoramento constante, de apoio didático-pedagógico intensivo, além de orientações técnicas para que assimilem teórica e praticamente a filosofia do currículo recém-implantado (CASTRO, 2009, p. 17).

O novo sistema de bonificação por mérito inclui os seguintes critérios:

- O bônus é pago para toda a equipe escolar inclusive funcionários.
- Não recebe bônus o servidor que faltar a mais de 1/3 do tempo de trabalho, aposentados e pensionistas.
- Supervisores, coordenadores e funcionários das diretorias regionais recebem bônus pela média da região em que atuam.
- Escolas que atingem 100% das metas o bônus equivale a 2,4 salários.
- Escolas que superam as metas previstas o bônus pode chegar a 2,9 salários.
- Escolas, que não cumpriram metas, classificadas entre as 10% melhores em dois anos consecutivos há incentivo pela manutenção de bons indicadores.
- Investimento em 2009 (ano-base 2008) é de R\$ 600 milhões (SÃO PAULO, 2007b, p. 19).

Nessa gestão, houve a criação de 12 mil funções de Professor Coordenador para ambos ciclos, que seriam alocados nas escolas e Oficinas Pedagógicas das DREs e de 40% dos cargos de supervisores de ensino, como ações de suporte pedagógico à implementação do Currículo unificado nas escolas, associados aos resultados das avaliações e à formação continuada dos profissionais do magistério. Concomitantemente à implantação da nova agenda, seguiu-se uma agenda formativa intensa nos espaços colaborativos da Rede do Saber, comandados pela antiga CENP – denominada Coordenadoria e Gestão da Educação Básica (CGEB) na reestruturação de 2011.

Destacaram-se os cursos da *Rede Aprende com a Rede*, os quais trabalhavam o aprofundamento das disciplinas do novo Currículo, além de cursos específicos voltados à “[...] Supervisão Estratégica, Coordenação Pedagógica Instrumental, e orientações técnicas sobre temas específicos a partir das dificuldades conceituais apontadas pela rede” (FINI, 2014, p. 377).

Em reação à unificação do currículo e da instituição do programa de bonificação por resultados das escolas, enfrentou-se uma greve de 22 dias. Estudos realizados relatam forte resistência dos professores em relação ao Currículo e aos materiais pedagógicos adotados no Programa “São Paulo Faz Escola”. A resistência estaria relacionada a diversos fatores, dentre eles, a incompreensão dos conteúdos e da lógica sobre a qual o currículo se organiza, a partir das competências e habilidades, distinta da formação usualmente oferecida nas licenciaturas e à não participação dos professores na elaboração. Os relatos são de que uma parcela dos professores percebe o Currículo como uma política *topdown*, impositiva, direcionada ao controle da autonomia em sala de aula, em uma lógica racionalizadora distante da cultura escolar e da realidade do professor (CENPEC, 2017). Segundo a publicação,

o currículo posto pelo estado é considerado bom pelos dirigentes regionais, mas recebido com certa resistência pelos professores por ser diretivo, impositivo e não atender às peculiaridades de cada região e escola. Há professores que reclamam por ter de complementar o currículo, pois as atividades propostas no material *São Paulo Faz Escola* são insuficientes. E há os que afirmam haver excesso de atividades e, por isso, não dão conta de tudo (CENPEC, 2017, p. 103).

Ainda sobre este ponto, Amaral e Dias (2012), em estudo realizado com professores da rede estadual de São Paulo, trazem o relato de que parcela considera que

este Currículo (CP e CA²⁴) é ridículo, ele trata todos os alunos iguais, os do centro, dos bairros, das favelas, da capital e do interior. O aluno da zona rural é igual o aluno da cidade urbana? Não é, é? (AMARAL; DIAS, 2012, p. 629).

A resistência também perpassa o uso do Saesp como instrumento de avaliação do trabalho pedagógico da escola e sua vinculação com a política de bonificação, como ‘instrumento de uma política neoliberal determinada pelo Banco Mundial’. Assim,

[...] seguindo as prerrogativas do neoliberalismo determinadas pelo Banco Mundial (BM), a nova linha de gestão educacional adotada no estado a partir daquele período passou a enfatizar a meritocracia e pode ser considerada como a inserção efetiva da educação na lógica do capital. Em seu entendimento, um dos principais complicadores de medidas que valorizam excessivamente os resultados, em detrimento de outros aspectos relevantes para a análise global do processo de ensino-aprendizagem, é a ocultação das condições que influenciam o desempenho de cada escola (HOJAS, 2017, p. 31).

²⁴ “CP e CA” são abreviações de ‘Caderno do Professor’ e ‘Caderno do Aluno’, materiais adotados no Programa São Paulo Faz Escola.

Em que pese o aspecto da resistência política, também está presente um descompasso da avaliação com as escolas para utilização dos resultados das avaliações em larga escala. Na pesquisa de campo realizada nesta tese, existem relatos de que “[...] os resultados chegam em março quando já se passou mais de mês do planejamento da escola” (DE3). Mais do que o descompasso temporal, os principais relatos remetem à pouca habilidade técnica da equipe escolar no manuseio dos resultados e estatísticas reveladas na avaliação para organização do trabalho pedagógico em sala de aula.

Os argumentos apresentados nas entrevistas e em artigos pesquisados revelam a dificuldade de as equipes escolares entenderem a espiralação do currículo e o uso dos resultados do Saresp na identificação das habilidades e competências previstas no Currículo – e também a falta de apoio das diretorias de ensino na formação das equipes e no entendimento da dinâmica proposta pela Política entre a avaliação em larga escala e o desenvolvimento do Currículo. Segundo relato de diretor do núcleo,

olha é difícil, o professor ainda não entendeu como o Currículo se organiza, quanto mais como usar o Saresp na gestão da sala de aula. Tem a formação nestes anos todos, mas é uma implicância que vem de trás, da política do bônus. A plataforma “Foco Aprendizagem ajudou muito a equipe a ter visualização do mapa de competências e habilidades e daí se planejar (NP4).

Na visão da DRE3,

é muita prova. Quando coincide com a Prova Brasil ou o SAEB então. O aluno fica cansado e não vê retorno disso na vida e na nota dele no ano, por mais que a gente tente conscientizar (sic). O ponto que pega pra gente é que o bônus é pago em cima dessa prova né, que não reflete necessariamente do trabalho que o professor fez o ano todo, então gera sim resistência (DE3).

Problematizando este ponto, Hojas (2017) conclui que,

desse modo, de um lado, destacam a falta de aceitação e de comprometimento da equipe escolar em relação ao sistema de avaliação paulista e, de outro, criticam a carência de maior orientação da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo (SEE/SP) aos profissionais das Diretorias de Ensino e das escolas a respeito dos princípios e ações que envolvem essa avaliação. (HOJAS, 2017, p. 33).

Em face de todos os embates com a rede, decorrentes da política de bonificação, da adoção do Currículo e dos problemas com a impressão e distribuição dos Cadernos dos Alunos, em 2009, Maria Helena deixa a SEE/SP, sendo substituída pelo Secretário Paulo Renato Sousa, com quem trabalhou ao longo dos oito anos do governo FHC no MEC.

4.2.5 *Gestão Paulo Renato Costa Souza (2009-2010)*

Paulo Renato Souza era economista, formado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), mestre pela Universidade do Chile no Programa de Pós-Graduação de Estudos Econômicos Latino-Americanos (Escolatina) da Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da Universidade do Chile, período em que esteve no exílio. Doutor em Economia pela Unicamp, na qual atuou como professor titular do Instituto de Economia e reitor (1986-1990), foi um dos fundadores do PSDB em 1988, e ministro da Educação nos dois mandatos do governo FHC (1995-2002). Ocupou vários cargos públicos e executivos no Brasil e no exterior: gerente de Operações do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em Washington; secretário da Educação do Estado de São Paulo (1984-1986) no governo Franco Montoro (1983-1987); reitor da Unicamp (1987-1991) durante o governo de Orestes Quéricia (1987-1991).

Durante a década de 1970, foi diretor-associado do Programa Regional do Emprego para a América Latina e o Caribe da Organização Internacional do Trabalho (OIT), e outras agências da Organização das Nações Unidas (ONU). Em 2006, foi eleito deputado federal pelo PSDB paulista, licenciando-se em março de 2009 para assumir a SEE/SP no governo José Serra (PSDB), substituindo Maria Helena Guimarães de Castro. Deixou o cargo de secretário em 2010, falecendo no ano seguinte após sofrer um infarto.

Assumi a pasta em meio à enorme tensão com a rede do magistério, especialmente no tocante ao seu descontentamento com o novo sistema de bonificação por resultados e a unificação do currículo, enfrentando uma greve 35 dias no final do seu mandato.

Em continuidade à agenda de reformas implementada em 2007, focou sua gestão nas mudanças estruturais dedicadas à carreira do magistério e à formação continuada de professores por meio da instituição do *Programa + Qualidade na Escola* e a criação da EFAP. O Programa tinha como objetivo adotar as seguintes medidas,

1. Criação da Escola de Formação de Professores do Estado de São Paulo;
2. Mudança no modelo de ingresso dos profissionais do Magistério: curso de formação como parte do processo seletivo;
3. Criação de duas novas jornadas para os professores: 40 horas (33 horas em atividades com alunos e 7 horas de trabalho pedagógico) e 12 horas semanais (10 horas em atividades com alunos e 2 horas de trabalho pedagógico), além das jornadas já existentes de 24 e 30 horas semanais;

4. Abertura de Concurso Público e criação de 80 mil novos cargos efetivos;
5. Regulamentação da situação funcional dos professores temporários;
6. Exame para os professores temporários como parte dos requisitos na escolha de aulas;
7. Programa de Valorização pelo Mérito. (SÃO PAULO, 2011a, p. 57).

O Programa + Qualidade na Escola enfatiza a diferenciação do processo de contratação e promoção da carreira do magistério. Após a publicação da Lei Complementar nº 1.094, de 16 de julho de 2009 (SÃO PAULO, 2009b), o concurso público para provimento de cargos de professores passa a ter uma etapa intermediária, o curso para professores:

- primeira etapa: prova de caráter eliminatório e classificatório;
- segunda etapa: avaliação de títulos, de caráter classificatório;
- terceira etapa: curso específico de formação seguida de prova de aptidão, de caráter eliminatório.

O curso de ingressantes tem duração de quatro meses, período em que os professores recebiam 75% do salário inicial da jornada escolhida pelo candidato, fato amplamente criticado pelo Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (Apeoesp), visto como um “[...] cursinho para disciplinar os professores na doutrina neoliberal do governo do Estado” (APEOESP, 2009).

Além disso, apoiado pela Lei Complementar nº 1.093, de 16 de julho de 2009 (SÃO PAULO, 2009a), alterou o processo seletivo de professores temporários da rede, introduzindo, entre outras mudanças, uma prova anual para classificação de professores temporários para escolha de aulas na rede estadual de ensino. Segundo Souza (2015),

o exame é voltado aos docentes não efetivos que já atuam na rede e também aos candidatos à contratação por tempo determinado. A prova entraria como um terceiro critério para fins de classificação, além da contagem do tempo de serviço e títulos, que também constituem critérios de avaliação. Assim, os servidores abrangidos pela LC nº 1.010/2007 (SÃO PAULO, 2007a) que não passassem na prova de temporários atuariam em ações de apoio com uma carga horária de 12 aulas semanais. Os cerca de 20 mil que não possuísem a estabilidade, se não aprovados no processo seletivo, não poderiam atuar em sala de aula (SOUZA, 2015, p. 145).

A Lei Complementar nº 1.093, de 16 de julho de 2009 (SÃO PAULO, 2009a), também limitou a contratação temporária em no máximo dois anos. Vencido este prazo, o funcionário deveria permanecer afastado por interstício de 200 dias, quando então poderia ser

recontratado. Tal medida gerou grande impacto, pois atingia 100 mil funcionários temporários que atuavam no governo de São Paulo, cerca de 80 mil servidores da SEE.

O resultado da prova, na qual um contingencial expressivo de professores temporários tirou zero, gerou uma crise, uma vez que, se a lei fosse mantida do modo como promulgada, geraria um *déficit* de professores no ano letivo de 2012. Como relatado por Souza (2015), esse cenário foi revertido durante a gestão do secretário Herman Jacobus Cornelis Voorwald, quando foi promulgada a Lei Complementar nº 1.163, de 04 de janeiro de 2012 (SÃO PAULO, 2012), com acréscimo de disposições transitórias, alterando a regra do afastamento por 200 dias para 40 dias, contratando o mesmo profissional – e, em caso de necessidade, se estenderia até o ano letivo de 2013, com limite de contratações. O autor observa que, das sete medidas anunciadas no pacote do *Programa + Qualidade na Educação*, várias foram alteradas na gestão de Herman Voorwald. Além da mudança do período de interstício para contratação de temporários, introduziram-se mudanças na forma e na jornada para ingresso dos PEB II, que atuam nos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio, por meio de concurso público.

A partir da publicação da Lei Complementar nº 1.207/2013 (SÃO PAULO, 2013), a terceira etapa do concurso público – curso de formação seguido de prova de aptidão – de caráter eliminatório, deixa de fazer parte da etapa do concurso e passa a compor o estágio probatório dos professores ingressantes. O concurso público para professores volta a referir-se a provas e títulos, porém regionalizado. A política de promoção por mérito também foi objeto de mudanças na gestão de Herman.

Como aponta Souza (2015), o último ponto do Programa + Qualidade na Educação foi o mais polêmico para a rede, pois, paralelamente à política de bonificação pelo mérito instituída na gestão Maria Helena com a criação do Idesp e do bônus das escolas pelo alcance das metas anuais, o Programa Valorização pelo Mérito, prevê novo sistema de progressão na carreira para docentes titulares de cargo e temporários (categoria F) mediante promoção decorrente de aprovação em processo de avaliação realizado anualmente, e dedica-se à remuneração “[...] do esforço individual do professor e seu empenho para melhorar a qualidade da educação”. (SEE, 2011).

Segundo essa política, além da nota obtida nas provas anuais, também são considerados dois critérios adicionais: maior tempo de permanência no local de trabalho e assiduidade. Isso reforça, portanto, as ações de fixação de equipes escolares, o combate à rotatividade e à não assiduidade de professores iniciada na reforma de 2007. As promoções

nas faixas contam na evolução salarial na carreira, podendo ser incorporadas à remuneração e à aposentadoria (SEE, 2011).

No entanto, a maior polêmica em torno da medida deriva do fato de que o limite para promoção se restringe a até 20% do contingente total de cada uma das faixas das classes docentes, de suporte pedagógico, em função dos limites orçamentários anuais. Assim, as promoções significariam evolução salarial na carreira (incorporada à remuneração e à futura aposentadoria) com os seguintes percentuais de aumento, mas restritos a 20% do respectivo orçamento anual:

- promoção da Faixa 1 para 2 – equivalente a 25% do salário inicial;
- promoção da Faixa 2 para 3 – equivalente a 50% do salário inicial;
- promoção da Faixa 3 para 4 – equivalente a 75% do salário inicial;
- promoção da Faixa 4 para 5 – equivalente a 100% do salário inicial.

No tocante à formação de professores, em 2009, o Decreto nº 54.297 criou a EFAP com o objetivo de imprimir ênfase na melhoria da formação dos professores. Ela passa a abrigar a Rede do Saber, constituída em 2003, e centraliza a oferta de cursos de aperfeiçoamento para todo o QM, incluindo docentes e gestores, além do curso de ingressantes.

4.2.6 Gestão Herman Voorwald (2011-2015)

Herman Voorwald possui graduação em Engenharia Mecânica pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – Unesp, mestrado em Engenharia Mecânica pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica – ITA e doutorado em Engenharia Mecânica pela Unicamp. Foi reitor da Universidade Estadual Paulista (Unesp) entre janeiro de 2009 e dezembro de 2010, quando foi nomeado Secretário da Educação.

Permaneceu na SEE/SP até 2015, quando enfrentou a primeira greve de alunos e ocupação das escolas estaduais, que durou mais de 100 dias, decorrente da não aceitação pelos alunos e pela comunidade da proposta de reorganização da rede, que pretendia realocar alunos e reorganizar as escolas de modo a adequar suas estruturas física e pedagógica à faixa etária atendida, como na reforma de 1995. Em decorrência da reorganização, algumas escolas seriam fechadas – um quantitativo de 98 escolas em um universo de mais de 5 mil unidades.

A medida foi amplamente rechaçada pelos estudantes, que seguiram com as ocupações até que a reorganização foi abortada.

Sua gestão enfocou as ações voltadas à carreira do magistério; a implantação da reforma administrativa da SEE/SP, cujos estudos, iniciados em 2008, foram concluídos durante sua gestão; a reorganização das ações propostas nas gestões Maria Helena e Paulo Renato, em um grande compromisso com a sociedade civil, no Programa Educação – Compromisso de São Paulo. Houve uma tentativa de reorganização da rede estadual, após estudo realizado pela Secretaria, que apontava um cenário de inadequação dos espaços pedagógicos das escolas similar ao de 1995 para a faixa etária atendida. No entanto, a reorganização seria amplamente rejeitada por alunos e pela comunidade escolar, e abandonada.

Quanto à reestruturação administrativa da SEE/SP, para oferecer suporte à implementação da nova agenda, como já relatado, a Secretaria iniciou o estudo da reestruturação administrativa e organizacional em 2008, concluído em 2011, por meio da publicação do Decreto nº 57.141, de 18 de julho de 2011. O diagnóstico que orientou a reestruturação, segundo SEE/SP (2011) considerava que

a estrutura da Secretaria estava desatualizada, pois sua reforma mais recente datava de 1976. Além de anacrônica, ela também se encontrava descaracterizada por inúmeras adaptações formais e informais, improvisações e transformações realizadas para atender às necessidades imediatas da educação. A rede estadual respondia a comandos sobrepostos e paralelos, que dificultavam a articulação indispensável ao processo descentralizado de ensino e aprendizagem. Onde a descentralização estava presente, no entanto, mostrava-se frágil na gestão de recursos locais e no apoio ao dia a dia das escolas. Verificou-se que cerca de 70% das atividades nas Diretorias, além de desorganizadas, eram de natureza administrativa, em prejuízo do trabalho docente. Em algumas situações pontuais notaram-se limites políticos à atuação dos profissionais lotados em Diretorias, especialmente no interior. No tocante ao pessoal, ficou clara a insuficiência de quadros próprios qualificados para exercer a gestão da educação em todos os níveis da estrutura da Secretaria. Tais profissionais, pouco qualificados e mal remunerados, haviam sido arrematados à base de “ajustes” emergenciais. Para suprir essa carência, cerca de 1.900 professores trocaram as salas de aula por funções burocráticas, em prejuízo dos alunos. Todas essas precariedades, notaram os estudos, colocavam em risco a indispensável continuidade da atuação da Secretaria na educação pública (SÃO PAULO, 2013, p. 15).

O diagnóstico, portanto, dizia a CEI e a COGSP haviam se tornado “[...] duas secretarias paralelas, cujas ações se sobrepunham ou estavam desconectadas” (SÃO PAULO, 2013). Eram, assim, duas estruturas em paralelo que inchavam o nível central, enquanto as

diretorias de ensino, que tiveram a demanda por sua atuação muito expandida nas ações de formação e monitoramento de indicadores para apoiar a implementação do Currículo, careciam de profissionais tanto do quadro de suporte pedagógico quanto do administrativo. A partir deste diagnóstico, segundo o documento, a premissa que orientou a modelagem institucional da SEE foi definida como Gestão de Resultado com Foco no Desempenho do Aluno, segundo a qual

a visão de resultado, neste caso, se baseia em entregas que precisam ser realizadas em todas as unidades da estrutura, a partir do seu ponto mais importante – a sala de aula. No outro extremo, onde está a estrutura central da Secretaria, se concentram a “inteligência” e o monitoramento da educação. Essas unidades centrais têm responsabilidades claras de entregas para a rede, sem dispersão e duplicidade de esforços, recursos e comandos. As Diretorias de Ensino, segundo o diagnóstico, deveriam ser estruturadas e fortalecidas para oferecer apoio adequado ao funcionamento efetivo das escolas e para exercer papel proativo na gestão do ensino e na supervisão das políticas educacionais. Quanto às escolas, deviam se concentrar no processo de ensino e aprendizagem, reduzir as atividades administrativas e racionalizar projetos complementares ao ensino (SÃO PAULO, 2013, p. 15).

Os princípios que orientaram a nova estrutura, segundo a SEE (2013) foram:

1. Foco (no ensino, na informação, no monitoramento e no fornecimento de recursos);
2. Resultados (fruto da clareza no fornecimento de cada unidade);
3. Articulação (para serem estabelecidas prioridades, estratégias e políticas, assim como também na gestão de recursos);
4. Monitoramento (para se chegar às metas e aos resultados).

A natureza da atuação dos profissionais a partir do novo modelo obedece a quatro vetores (SÃO PAULO, 2013),

1. É centralizada ao definir políticas e metas educacionais, ao propor o conteúdo educacional, organizar o ano letivo, definir políticas, diretrizes e normas, aplicar e gerir recursos.
2. É descentralizada na execução do ensino e aprendizagem, na aplicação e gerenciamento dos recursos locais.
3. É articulada na definição de prioridades, estratégias e políticas, na gestão de recursos e na realização de políticas; e,
4. É de responsabilidade comum para obtenção dos resultados e metas da educação e monitoramento e avaliação de tais resultados. (SÃO PAULO, 2013, p.15).

O detalhamento desses vetores organizacionais para definição das competências e atribuições da estrutura administrativa que rege a SEE/SP estão expressos no capítulo III, Artigo 3º do referido Decreto

Artigo 3º – Orientam a organização da Secretaria da Educação:

I – foco no desempenho dos alunos;

II – formação e aperfeiçoamento contínuo de professores e gestores da educação básica;

III – gestão por resultados em todos os níveis e unidades da estrutura;

IV – concentração da produção e aquisição de insumos em unidades próprias;

V – articulação, entre as unidades centrais da Secretaria e destas com as unidades regionais, no gerenciamento da aplicação de recursos;

VI – integração colegiada das políticas, estratégias e prioridades na atuação da Secretaria;

VII – monitoramento e avaliação contínua de resultados;

VIII – atuação regional fortalecida na gestão do ensino;

IX – escolas concentradas no processo de ensino/aprendizagem (SÃO PAULO, 2013, p. 96).

Segundo este documento, o nível central é responsável pela definição do currículo e das expectativas de aprendizagem definidas pela CGEB define as matrizes de avaliação do Saresp, coordenada todas para Avaliação de Aprendizagem em Processo (AAP). Esta coordenadoria também planeja e implementa ações específicas e programas educacionais destinados aos alunos de baixo desempenho ao longo do ano escolar.

A Coordenadoria de Infraestrutura e Serviços Escolares (CISE) responde pela aquisição centralizada dos recursos físicos, equipamentos, merenda e demais compras destinadas às escolas. A Coordenadoria de Gestão de Recursos Humanos (CGRH) é responsável pela definição de critérios para a contratação de professores e pessoal da equipe escolar, concursos públicos e outros processos seletivos. A Coordenadoria de Informação, Monitoramento e Avaliação Educacional (CIMA) responde pela coleta das informações educacionais para o Censo Educacional, coordena o processo de matrícula na educação básica, implementa as avaliações de aprendizagem dos alunos – larga escala nacionais, como a Prova Brasil, SAEB, e do Estado, Saresp – e as avaliações de AAP.

A EFAP se responsabiliza pelo desenvolvimento e implementação dos cursos de formação continuada destinados aos Diretores, Vice-diretores e Professores. A Coordenadoria de Orçamento Finanças (COFI) responde pelo planejamento orçamentário dos recursos federais e estaduais vinculado à pasta e sua execução financeira. A interface com as DREs é realizada pela Sareg em parceria com as demais Coordenadorias.

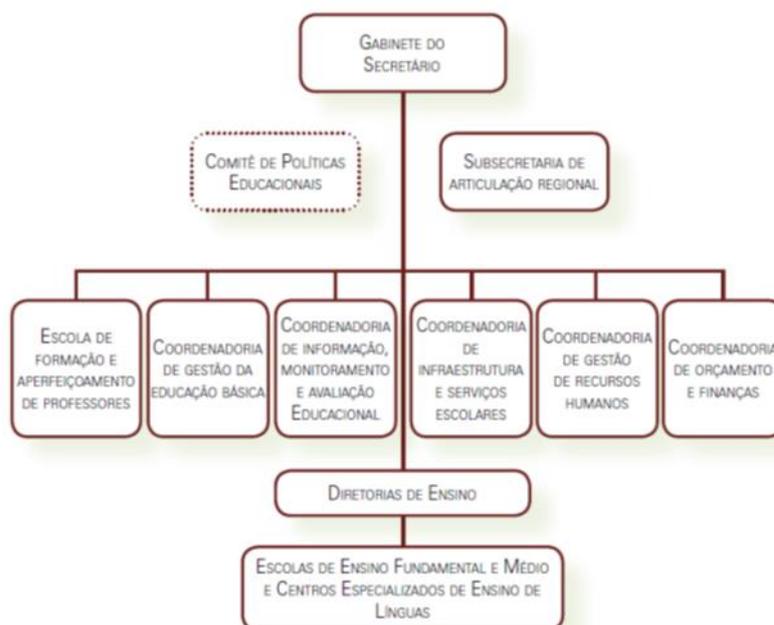


Figura 6 - Organograma da SEE/SP

Fonte: SÃO PAULO, 2013, p. 16.

Nota-se que na reforma de 2011 deixam de existir CEI e COGESP para estabelecer maior proximidade do nível decisório das regionais, que têm seus quadros técnicos e administrativos reforçados com o concurso para os executivos públicos. Os quadros pedagógicos já haviam sido expandidos em 2008 com a ampliação dos coordenadores pedagógicos.

No tocante ao posicionamento das DREs como burocrata de nível médio, observa-se, nesta última reforma, maior responsabilização das regionais pela gestão descentralizada das políticas centrais, na medida em que deixam de existir os níveis decisórios – CEI e COGESP – na estrutura central sob a justificativa de unificação das diretrizes e fortalecimento da autonomia/protagonismo das regionais, que passam a ser mais do que executoras, ocupando o papel da formulação, que deveria se revelar na capacidade de as regionais diagnosticarem as demandas locais das escolas e assumirem o suporte pedagógico e formativo para suprir lacunas e referenciar ao nível central as demandas administrativas não atendidas na padronização dos serviços, a partir da criação da Coordenadorias de apoio à infraestrutura e recursos humanos CISE e CGRH, respectivamente.

Ao promover os dois departamentos da área meio à hierarquia de coordenadoria, somada à extinção das Coordenadorias Regionais, a SEE/SP faz a opção de alargamento da

base de sua hierarquia funcional de suporte às escolas. A implantação da reforma está acontecendo de forma gradativa e em ritmo muito mais lento do que o planejado, em função da crise econômica e a respectiva desaceleração da arrecadação tributária por que passam todos os estados desde 2012.

Em paralelo, após amplo movimento de escuta da rede ao longo de 2011, quando percorreu os polos educacionais do Estado em reuniões colegiadas, com representação do quadro funcional (QM, QAE, QSE) – as quais apontaram o eixo de gestão de recursos humanos como a área mais crítica da secretaria – o secretário Hermann lançou o Programa Educação – Compromisso de São Paulo, com a missão de valorizar a carreira do magistério, e cuja visão de futuro era a de que o sistema educacional paulista, em 2030, se posicionasse entre os melhores do mundo (SÃO PAULO, 2011a).

O conjunto das ações implementadas no “Plano das 10 Metas da Educação de São Paulo” (gestão Maria Helena) e as do Programa + Educação na escola (gestão Paulo Renato) foi reorganizado numa estrutura de gestão de projetos estratégicos no Programa Educação – Compromisso de São Paulo, o qual incorporava novas ações direcionadas aos recursos humanos. O objetivo foi “alinhar os seus Programas e Projetos, a fim de assegurar que a educação no Estado de São Paulo seja reconhecida por sua qualidade no cenário internacional” (SÃO PAULO, 2014).

Dessa maneira, foi definida como visão de futuro da SEE/SP que a rede estadual paulista figure, até 2030, entre os 25 melhores sistemas de educação do mundo nas medições internacionais, além de posicionar a carreira de professor entre as dez mais desejadas do estado.

Os 5 pilares do Programa Educação – Compromisso de São Paulo

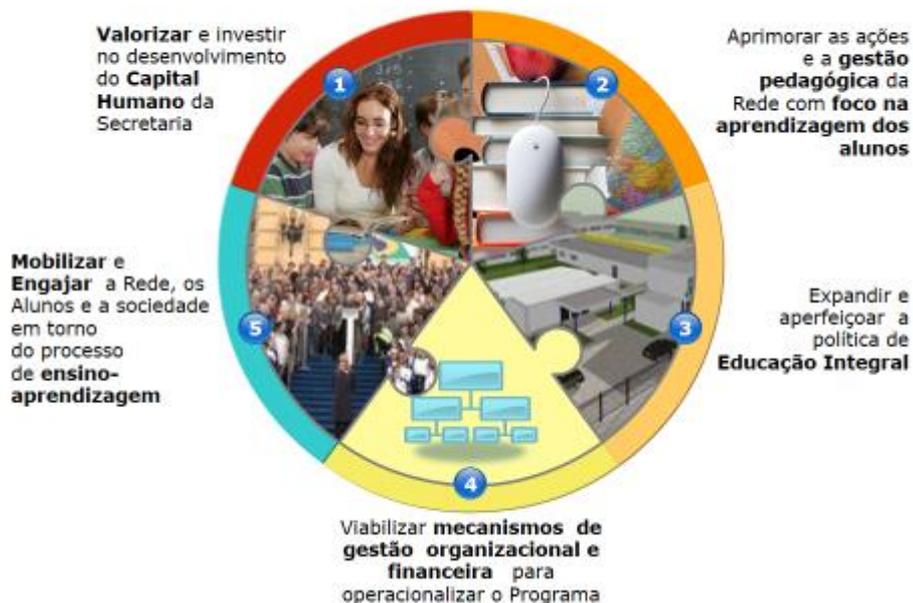


Figura 7 - Pilares do Programa Educação – Compromisso de São Paulo

Fonte: SÃO PAULO, 2017.

Entre as principais ações mobilizadas pelo Programa Educação – Compromisso de São Paulo (ECSP), destaca-se a criação do PEI, nova modalidade de educação integral instituída pela Lei Complementar nº 1.164, de 4 de janeiro de 2012 (alterada pela Lei Complementar nº 1.191, de 28 de dezembro de 2012). Iniciado em 2012, como projeto-piloto em 16 escolas de ensino médio, atendendo em 2018, 368 escolas de anos iniciais, finais e de ensino médio, sendo 90 mil os alunos atendidos (SÃO PAULO, 2012)²⁵.

O desenho pedagógico e de implantação do Programa diferencia-se, significativamente, das ETIs que, segundo a SEE/SP (2012), busca justamente aperfeiçoar a iniciativa anterior em face das falhas identificadas – a começar pela adesão, voluntária às escolas e dependente de: manifestação favorável de interesse da comunidade escolar, aprovação em reunião de Conselho de Escola com registro em Ata, seguido da organização dos tempos da escola – nos quais não existe separação por turnos das atividades destinadas à base curricular comum e à complementar, que se articulam para composição das expectativas de aprendizagem e não em função do turno escolar²⁶.

²⁵Disponível em: <<http://www.educacao.sp.gov.br/escola-tempo-integral>>. Acessado em 20 nov. 2017..

²⁶ Esse foi um ponto muito questionado pela rede na experiência das ETIs, quando analisados os indicadores de abandono e evasão escolar, que são elevados nestas, uma vez que a extensão do turno tem impactos

Para efeito da análise da construção da trajetória das políticas adotadas pela SEE/SP neste período, torna-se relevante registrar que, no PEI, é introduzida uma nova modalidade de seleção e contratação do QM, em regime de dedicação exclusiva, avaliados anualmente em avaliação contínua e avaliação 360°, podendo redundar na cessação do profissional. Como medida de fixação das equipes e valorização da carreira do magistério, atribui gratificação de 75% do salário base aos profissionais que aderirem ao Programa.

Considerando o foco deste trabalho, das ações de suporte pedagógico que podem ser ofertadas pelas DREs para a melhoria dos resultados das escolas, destaca-se outra inovação introduzida pela SEE/SP no pilar 2, de aprimoramento das ações e gestão do ensino, sobre o qual se debruça esta tese, a *Plataforma Foco Aprendizagem*. Tal inovação refletiu na atuação dos burocratas de nível médio das DREs que atuam no suporte pedagógico das escolas, tanto do supervisor quanto dos professores coordenadores das oficinas pedagógicas.

Desenvolvida em 2015 pela Coordenadoria da Gestão da Educação Básica e pela CIMA, é apontada pela maioria dos profissionais aqui entrevistados como um ‘divisor de águas’ para o entendimento prático das escolas acerca da utilização das diversas avaliações adotadas pela SEE/SP no planejamento pedagógico e acompanhamento em processo da aprendizagem dos alunos.

Na plataforma são disponibilizadas ferramentas que oferecem “[...] acesso a dados das últimas edições do SARESP, por disciplinas avaliadas, ano/série e turmas por meio de gráficos e tabelas que indicam as potencialidades e as fragilidades nas habilidades das matrizes de avaliação”²⁷.

significativos na organização de vida dos alunos. Estudos realizados pela Seade em 2013, que avaliam a implementação de PEIs em Pernambuco – Estado no qual se apoia a atual modelagem adotada pela SEE/SP – relataram correlação negativa entre a extensão da jornada e as taxas de permanência dos alunos. O turno integral é visto pela maior parte dos jovens como extenuante, sendo que uma parcela significativa deles provém de famílias de baixa renda, que contam com esses jovens na composição da renda familiar. Assim, “abrir mão” do turno noturno e estudar em tempo integral significa uma aposta no futuro, mas de difícil consecução, dado o nível de vulnerabilidade social a que usualmente estão expostos. Nesse sentido, é importante a construção deste “acordo de adesão e permanência” coletivo para que possam ser desenvolvidas ações de engajamento e apoio das escolas para a permanência, aprendizado e conclusão. A interface com programas da área social, como transferência de renda em suporte financeiro para as famílias, é um dos exemplos das ações de apoio que podem ser ofertadas pelas DREs e escolas.

Mais detalhes em: <http://www.seade.gov.br/wp-content/uploads/2014/06/Primeira_Analise_n5_agosto_2013.pdf> .

²⁷Disponível em:

<<http://www.escoladeformacao.sp.gov.br/portais/Default.aspx?alias=www.escoladeformacao.sp.gov.br/portais/focoaprendizagem&>>. Acesso em: 26 nov. 2017.

Existem quadros-síntese que apresentam todas as habilidades de determinado ano/série e/ou turma nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática e o grau de domínio da turma frente a essas habilidades. Tais quadros também trazem um mapa de habilidade e competências adquiridas pela turma/série/ano e informações sobre o Grau de Domínio que os alunos de determinada turma que fizeram a avaliação no ano anterior, com cores de nível de atingimento, em relação às habilidades da Matriz do Saresp. São apresentados os Mapas para os 5º, 7º e 9º anos do ensino fundamental e para a 3ª série do ensino médio. Neles também se verificam a série histórica do Idesp, desde 2012, por segmento de ensino, decomposta nos indicadores de desempenho e fluxo. Desse modo, a escola pode verificar qual indicador intermediário teve maior impacto nesse cálculo. Também são disponibilizados mapas de desempenho médio em Língua Portuguesa e Matemática de todas as turmas que realizaram a AAP, aplicada bimestralmente para todas as escolas desde 2012.

Segundo o tutorial da plataforma, as equipes escolares podem acessar as Matrizes de Avaliação Processual disponibilizadas pela CGEB a fim de verificar os conteúdos do currículo contemplados, bem como ter acesso a protocolos de acompanhamento padronizados para a gestão pedagógica da escola e atividade de recuperação para os alunos por meio da plataforma “Aventuras do Currículo +” – projeto implantado em 2011, no qual são disponibilizadas atividades relacionadas à leitura, escrita e conhecimentos matemáticos, em plataforma on-line, direcionadas aos alunos dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio.

Segundo relato de campo,

o Caderno do Gestor traz um percurso pra gente de avaliação do contexto aqui da escola, liga com as questões do questionário do Saresp, que a gente sabia que eram importantes. Mas daí, quando chega na hora de usar os resultados do Saresp, juntar com o Idesp e a AAP e voltar para os cadernos do professor e do aluno a coisa pega. Porque a gente tem a média de proficiência dos alunos, por série, os percentuais por nível e tal, vem tudo certinho no Boletim da Escola. Mas nem meu PC nem eu sabemos montar esse mapa sozinho e, sinceramente, acho que a diretoria também não. Daí a Foco faz isso e ajudou muito no nosso planejamento e também durante o ano, no acompanhamento. Agora é trabalhar para os professores usarem porque a rotina é puxada e eles desanimam (DE4).

A partir da análise desses resultados com as escolas, as DREs focalizam as ações de formação continuada de Professores e Professores Coordenadores por meio do suporte dos núcleos pedagógicos e da supervisão de ensino para elaboração e desenvolvimento de planos de recuperação de habilidades e competências dos alunos com maior rapidez e objetividade, já

que também são responsáveis pela observação da sala de aula e da formação nas atividades de Hora de Trabalho Pedagógico Coletivo (HTPC).

Como mostram as entrevistas, essa iniciativa é vista e vivenciada pelos profissionais do magistério como um avanço no uso e “ressignificação” dos resultados das avaliações em larga escala e de processo para aperfeiçoamento das ações pedagógicas e de formação continuada das equipes escolares, focando a meta de qualidade – Idesp/IDEB – prevista para aquele ano.

No eixo de formação continuada dos Professores, uma mudança significativa de foco de atuação da EFAP foi introduzida pela SEE/SP em 2011, que impactou na desarticulação formação continuada do currículo. À época, diante de um cenário de falta de professores nas escolas, restrição orçamentária e a necessidade de reafirmar a escola como *locus* de formação, a SEE/SP definiu os professores coordenadores (PCs) como foco principal das ações formativas dos núcleos pedagógicos das DREs. Anteriormente, os núcleos, antigas oficinas pedagógicas, ofertavam formação presencial para professores e coordenadores pedagógicos, eram um espaço de troca das experiências positivas de outros professores, como relatado na gestão Neubauer.

A partir da nova diretiva, os professores podem ser convocados até quatro vezes por ano na diretoria, sendo as ações focadas agora nos PCs, que as repassam nas escolas para os Professores. A EFAP continua a ministrar os cursos para os Professores nas modalidades on-line, mas a ação de formação da regional focaria o PC, como ação de reforço à sua atuação como o gestor local do currículo e à escola como espaço de formação.

Embora a decisão tenha um contexto macro, o resultado observado nesta pesquisa (que será retomado no capítulo 6, nos relatos do campo), foi um distanciamento do nível central da sala de aula. Observou-se uma quebra relevante de processo na gestão do currículo articulada às avaliações e à formação, porque os canais de comunicação do nível central com a sala de aula se rompem, uma vez que é inadministrável para este nível monitorar o currículo em mais de 5 mil escolas. Necessariamente o faria por intermédio das regionais. Ocorre que a relação dos núcleos pedagógicos com os professores passa a se dar por intermédio dos PCs, acrescentando um nível funcional entre a DRE e a sala de aula, o que se mostrou disruptivo.

O argumento apresentado pelos entrevistados diz que o PC é professor de uma disciplina específica, não um formador de área. Acrescente-se que nem sempre possui curso de Pedagogia, porque não há esta exigência na normatização da SEE/SP para atribuição do

cargo²⁸. Esse mesmo enquadramento acontece com os Professores Coordenadores dos Núcleos Pedagógicos (PCNPs), para os quais também não é obrigatório ser pedagogo. Neste sentido, o PC encontra limitações técnicas em reproduzir as orientações recebidas do núcleo pedagógico para seus professores. Nesse formato, a comunicação perde qualidade e não atinge os objetivos aos quais se propunha.

A formação perde, assim, a potência de alcance dos resultados esperados, como apontam Bromley e Powell (2012); ocorre, mas somente de modo pró-forma, em função da deformidade da implementação. Cria-se uma desconexão entre a ação dos núcleos pedagógicos e a sala de aula. Conseqüentemente, a ação formativa ocorre, mas os resultados alcançados, muito provavelmente, ficarão aquém dos objetivos para os quais foram formulados.

Esse distanciamento de monitoramento da sede das ações em sala de aula foi ampliado, pois segundo os relatos coletados, os Planos Quadrienais e Anuais de gestão elaborados pelas Diretoria Regionais de Ensino no mesmo período não eram mais enviados ao nível central para análise da CGEB e Sareg desde 2011, com a instituição dos Grupos de Referência, mas passaram a ser absorvidos pela formação por eles ofertadas. O argumento é de que, nessa modelagem, a elaboração e o monitoramento dos planos deixariam de ser um instrumento burocrático.

Esses Grupos foram instituídos pela SEE nas 91 DREs, tendo sua organização explicitada no Plano de Formação Continuada de Professores e Gestores, lançado em junho de 2011 (SÃO PAULO, 2011a). Cada um dos Grupos deveria ser composto de 25 a 30 membros, entre eles representantes do chamado “trio gestor do currículo” formado pelos supervisores de ensino, diretores e PCs das escolas, acrescidos de integrantes da CGEB e um consultor, preferencialmente docente de uma universidade pública. Essa formação se estendeu de julho de 2011 a outubro de 2013.

A partir do levantamento formativo das localidades, organizavam-se reuniões descentralizadas nos polos de formação para avaliação dos planos e complementação formativa para a implementação, em um movimento de “ação-reflexão-ação coletiva” (SÃO PAULO, 2011b). Assim, os planos passaram a ser monitorados nos encontros regionais promovidos por este grupo.

²⁸ Resolução SE nº 75, de 30 de dezembro de 2014 – alterada pelas Resoluções SE nº 03, de 12 de janeiro de 2015 e SE nº 6, de 20 de janeiro de 2017.

Segundo relatado em entrevista, a princípio, esta iniciativa atividade teria conferido maior adesão à elaboração e gestão dos Planos à realidade da rede e permitiu as trocas de experiências entre as escolas nos territórios, uma vez que nessas reuniões fazia-se o mapeamento das dificuldades nas práticas escolares, buscava-se a complementação teórica, que era passada com todos nas sessões de estudo coletivo, nas quais seguia-se a discussão dos próprios planos e situações que os participantes traziam como estudos de caso da teoria apresentada, compondo o tal movimento de ação-reflexão-ação, no caso, reação continuada ao longo do ano (NP3).

Com será relatado no capítulo 6, esse movimento foi elogiado por parte dos entrevistados como mais efetivo, porque a análise dos planos deixaria de ser “burocrática”, como um “preenchimento de plano de gabinete” (NP3), para ser um instrumento de organização e alinhamento das equipes em face da realidade que se colocava no momento, com os recursos disponíveis e, por outro lado, a expectativa de desempenho dos alunos expressa nas metas a serem alcançadas.

Essa dinâmica de trabalho tem lógica semelhante às lógicas das iniciativas anteriores – como os Ciclos de Gestão (gestão Rose Neubauer) – e tomou outros nomes e formatos por mais algum tempo na rede, como o Plano de Ação Participativo (PAP) e o Melhor Gestão Melhor Ensino (MGME). Segundo o referencial teórico proposto por Pressman e Wildavisky (1973), teria a virtude de produzir essa reflexão e aprendizado coletivo alicerçado na teoria e na prática, movimento este que daria tração à mudança de cultura e autonomia decisória das equipes, ao passo que teria maior segurança na escolha das decisões a serem encaminhadas no contexto escolar sem dependerem da recomendação do nível superior. No entanto, foi constantemente interrompida, o que talvez explique o fato de não ter produzido a mudança de cultura que se esperava.

No entanto, com a dissolução dos GRs em 2013, em função de alteração de comando na direção, essa ação não foi absorvida pela Sareg, que realizava monitoramento de poucas diretorias da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), acrescente-se também que a Sareg era uma estrutura administrativa recente, decorrente da extinção da CEI e COGSP, sem quadro técnico para absorver essa demanda. As DREs tinham e têm autonomia para se reunir e promover os encontros, mas sem a participação do nível central.

Analisando esse cenário *a posteriori*, e adiantando parte do resultado da pesquisa, o realinhamento do público-alvo dos núcleos pedagógicos e a ausência de monitoramento das

regionais pelo nível central entre 2013 e 2017, produziram um distanciamento do nível central da sala de aula, não compensado em nenhum outro mecanismo, porque nesta mesma ocasião houve a retração dos encontros nos polos formativos por contenção do orçamento. As evidências serão exploradas no próximo capítulo, dedicado aos resultados da pesquisa de campo.

No tocante à formação propriamente dita, seguiu-se o planejamento da EFAP nos espaços interativos que proporciona da Rede do Saber, como as videoconferências e modalidades dos cursos de educação à distância (EaD) e as ações que cada diretoria conseguia organizar regionalmente. Nesse caminho, perdeu-se a relação com as evidências da avaliação para pautar a formação e o (re) planejamento das DREs pelo nível central, como instância de apoio e retaguarda, para assegurar, então, o trabalho das DREs com as escolas. Como será possível observar mais adiante, essas ações repercutiram na capacidade de as Diretorias ‘contra-referenciar’ os levantamentos do acompanhamento escolar para o nível central, ou seja, a volta das evidências das escolas para o planejamento estratégico da Secretaria.

Segundo levantamento de pesquisa, em 2017, a SEE/SP implantou o Programa “Método de Melhoria de Resultados – MMR” nas 13 DREs da RMSP²⁹ para atender este vácuo entre o nível central e as regionais, que será expandido em ondas sucessivas para as demais DREs do ao longo de 2018.

Segundo o sítio da SEE/SP, ‘o método é utilizado desde o planejamento estratégico para o ano letivo e passa por etapas como identificar os desafios, planejar formas de superá-los e implantar as soluções elaboradas’ (SÃO PAULO, 2017³⁰).

Uma experiência-piloto foi realizada, em 2016, em 77 escolas da região Leste de São Paulo. “Durante o período, a média dos alunos do ensino médio no IDESP registrou crescimento de 15% se comparado à edição de 2015 [...]”, segundo a SEE/SP (ANO). Seguindo uma lógica de gestão de processos baseada na metodologia “PDCA³¹”, o MMR, propõe oito passos para identificação das causas do não atingimento da meta do Idesp pelas

²⁹ Ver em: <<http://www.educacao.sp.gov.br/gestaoemfoco>>. Acessado em: 20 dez. 2017

³⁰ <http://www.educacao.sp.gov.br/noticia/gestao-em-foco-39-diretorias-de-ensino-serao-incorporadas-ao-mmr/>. Acesso em: 12 out. 2017.

³¹ O método PDCA, também conhecido como ciclo PDCA (Plan, Do, Check and Act), foi proposto por William Edwards Deming, na década de 1980, no contexto das discussões sobre qualidade e melhoria de resultados. O autor considera que a qualidade de um serviço é responsabilidade de todos os envolvidos e abrange todos os aspectos da ação. Assim, a qualidade precisa ser tratada de modo sistêmico em busca da melhoria contínua. Esse método tem sido amplamente utilizado na gestão por resultados no setor público (MAXIMINIANO, 2011, p. 169-174).

escolas, elaboração de um plano de melhoria, implementação, monitoramento, correção de rumos e disseminação das boas prática.

Após a elaboração dos planos de melhorias das escolas, segundo entrevista, as DREs elaboram planos próprios e seguem-se ‘reuniões de nível’ para acompanhamento das ações das escolas e das diretorias, com foco nas ações presentes nas ‘alavancas do MMR’, são elas: as disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática, que são avaliadas no Saesp e compõem o indicador de desempenho do Idesp e combate ao abandono e repetência dos alunos, computadas no indicador de fluxo. As figuras 8 e 9 trazem o método, modelo de implementação e governança para acompanhamento dos planos.



Figura 8 - Método MMR

Fonte: SECRETARIA ESTADUAL DA EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO, 2017.

Figura 9 - Modelo de implementação do MMR

Fonte: SECRETARIA ESTADUAL DA EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO, 2017.

A implementação da metodologia não abrange os resultados analisados neste trabalho, pois ocorre dois anos mais tarde³², em 2017. Mas, considerando que esse método foi bastante mencionado – tanto no pré-teste quanto nas entrevistas – como um ‘facilitador da gestão’, cabe o registro.

Os entrevistados o apontam “[...] como um instrumento que trouxe mais clareza da missão da diretoria regional e foco nas nossas prioridades (DR1)”. A leitura que a pesquisa fez do processo é de que o MMR cobria parte da lacuna no alinhamento de gestão entre o nível central, as DREs e as Escolas, iniciado em 2011, quando foram interrompidas as formações continuadas presenciais para professores nas DREs, e em 2013, quando as reuniões do nível central nos Polos deixaram de ocorrer. Em decorrência, o monitoramento dos Planos da Diretorias pelo nível central também não aconteceu neste período. A parte da etapa de planejamento, monitoramento, avaliação e recondução parece ter sido coberta pela metodologia³³.

O INEP (2010) propõe o diagrama abaixo para ilustrar a lógica adotada pela SEE/SP, segundo esses três eixos que nortearam a reforma de 2007 e que tiveram continuidade nas gestões subsequentes, resultando no atual sistema de *accountability* do estado.

³² Dois anos, pois o último Idesp contemplado na amostra é de 2016, referindo-se ao trabalho pedagógico das escolas ao longo de 2015.

³³ Registre-se uma evidência de campo para apoiar a reflexão proposta Bromley e Powell (2012) acerca da dificuldade em unificar orientações em sistemas complexos, e de Perrenoud (2003) – sobre o risco de empobrecimento curricular decorrente de foco do trabalho pedagógico das escolas para as avaliações. O foco colocado nos componentes curriculares avaliados pela Saesp – Língua Portuguesa e Matemática, pelo MMR, embora citado nos materiais como “[...] eixo central para articular as ações da escola [...]” (SÃO PAULO, 2017), parece ter sido interpretado ao pé da letra em uma das diretorias pesquisadas, de modo que o plano formativo elaborado pelo núcleo pedagógico para aquele ano, que abarcava o mapeamento das necessidades formativas dos professores em todas as disciplinas, segundo entrevistados, foi abortado e restrito à Língua Portuguesa e Matemática.



Diagrama 1 – Visão articulada das oito características recorrentes de práticas encontradas no ensino médio dos diferentes Estados investigados

Diagrama 1 - Visão articulada das oito características recorrentes de práticas encontradas no ensino médio dos diferentes estados investigados

Fonte: INEP, 2010, p. 237.

Observando a trajetória das reformas implementadas pela SEE/SP no período analisado, nota-se um movimento constante da secretaria de ajuste da rede física ao perfil do alunado, iniciada na reorganização de 1996, e da sua estrutura administrativa (quadro de profissionais e estrutura organizacional) às demandas pedagógicas para a gestão do ensino.

Tomando como ponto de partida dos pilares que orientaram as reformas educacionais implementadas pela SEE/SP, evidencia-se um processo de descentralização das políticas em direção às escolas e, em consequência, a tentativa de fortalecimento das diretorias regionais como braço estratégico e operacional do nível central.

Nesse período a Secretaria definiu os parâmetros educacionais que orientam a ‘gestão por resultados de aprendizagem dos alunos’ (SÃO PAULO, 2013), como o Currículo, materiais pedagógicos, parametrização da avaliação externa alinhada ao currículo e às metas de desempenho e, por outro lado, instituiu a política de incentivos ao magistério para o alcance das metas de *accountability* externas presente nas políticas de bonificação e valorização do magistério adotadas pela pasta com mais ênfase a partir de 2007.

A este movimento associou-se o fortalecimento das equipes pedagógicas das diretorias de ensino, para que pudessem ser oferecidos o amparo pedagógico e formativo suficiente para

as equipes escolares operarem o novo currículo e as modalidades de recuperação previstas nos ciclos de progressão continuada, a partir das evidências das avaliações.

A criação das oficinas pedagógicas na gestão Rose Neubauer e a expansão dos quadros pedagógicos das diretorias e escolas evidenciado nas gestões seguintes e na reforma administrativa de 2011 foram exemplos destas iniciativas implementadas pela SEE/SP.

Entretanto, quando colocadas em perspectiva, observa-se que a implementação foi marcada por descontinuidades de processo decorrentes, em parte, da crise financeira por que passa o governo do estado de São Paulo nos últimos anos, que colocou limites à expansão dos quadros de funcionários das diretorias regionais previstos na reforma administrativa de 2011 e à realização de encontro formativos presenciais. Soma-se a este cenário o fato de que, a partir de 2011, a formação oferecida pelo núcleo pedagógico regionais passou a focar os coordenadores pedagógicos como gestor da formação e não os professores na escola.

Sobre este aspecto, o INEP (2010) relata que, nas entrevistas qualitativas colhidas em uma amostra de escolas da rede estadual paulista, a percepção dos respondentes sobre as formações configuram-se mais em espaços de “informação” do que de “formação” propriamente dita. Assim, a despeito das iniciativas implementadas pela EFAP no oferecimento de cursos de formação e encontros formativos de equipes nestas modalidades este parece ser um ponto a ser vencido pela SEE/SP.

No que se refere ao pilar do monitoramento do sistema para o encaminhamento de ações corretivas, a descontinuidade do monitoramento das diretorias pelo nível central, entre 2013 e 2017 como relatado nos tópicos acima, parece ter resultado em um hiato na comunicação do nível central com os órgãos regionais e, conseqüentemente, com as escolas, uma vez que dada a dimensão da rede paulista é impossível o nível central monitorar diretamente todas as unidades. A implantação do MMR em 2017, se expandida para toda rede e mantida nas próximas gestões, tem potencial para recuperar esta lacuna.

Observou-se, nesta pesquisa, que a trajetória de implementação das políticas da Pasta nos últimos anos, e pelos relatos de campo colhidos nesta tese, embora guarde uma linha mestra coerente com as agendas de melhoria de qualidade da educação, a implantação destas ações não seguem uma trajetória linear, encadeada, fato característico de todas as políticas públicas (LINDBLOM, 1981; PRESMANN; WILDAVSKY, 1973). Neste caso específico, a associação das descontinuidades de processo parece ter resultado em um hiato de comunicação da Secretaria com as escolas, o que produziu uma quebra da dinâmica de gestão

do ensino tal como concebida nas reformas, uma vez que reduziu a capacidade do nível central em mapear e, portanto, oferecer o anteparo necessário às diretorias regionais para o fortalecimento das capacidades das escolas. E por outro lado, interrompeu a volta do monitoramento das escolas realizado pelas diretorias para o nível central.

Em face desses ‘constrangimentos’ da política, recoloca-se a pergunta desta tese: quais processos de gestão diferenciariam a atuação das diretorias com as escolas, de modo que, mesmo com os descompassos do encadeamento político, obtivessem melhores resultados tanto em termos de medida de excelência – expressa nas médias de proficiência dos alunos – como em termos de equidade de aprendizado, expressos na distribuição percentual dos alunos nos níveis de proficiência do Saresp? Retoma-se essa questão no capítulo 6, dedicado a análise das entrevistas qualitativas nas Diretorias de Ensino e escolas selecionadas e nas conclusões.

5 As Diretorias Regionais de Ensino em São Paulo

Em sistemas públicos rede orientados, responsáveis pelo provimento descentralizado em larga escala de bens públicos, como a Saúde e a Educação, os órgãos intermediários de gestão desempenham um papel importante de conexão entre os níveis institucionais do sistema, da perspectiva da garantia do direito de cidadania, uma vez que são regidos por uma lógica de competências concorrentes e complementares, como definido na CF88 e tendem a ser compostos por redes complexas e diversificadas.

Assim como na Saúde, na Educação, a responsabilidade pela ‘porta de entrada’ do usuário no sistema está no município, nas creches e escolas de educação infantil municipais, uma vez que esta etapa de ensino é de atribuição precípua deste ente federado. No entanto, a conclusão da educação básica, se dá ao longo das redes à medida em que a oferta das demais etapas do ensino fundamental (anos iniciais e médio) se dá em regime de colaboração entre estados e municípios e o ensino médio, prioritariamente nas redes estaduais.

Ou seja, dada a posição que as DREs ocupam na estrutura organizacional do sistema de ensino - uma posição de burocracia de nível médio – ganham destaque na coordenação das ações entre os níveis de implementação para que sejam otimizados recursos necessários ao ensino, em atenção às necessidades específicas de aprendizagem de cada ‘aluno/usuário/cidadão’ e, assim, garantida a todos eles condições de igualdade de oportunidades no desenvolvimento de trajetórias exitosas de aprendizagem, concretizadas na conclusão de sua educação básica na idade correta e ‘níveis avançados de proficiência’.

Do ponto de vista da implementação, as DREs responderiam pela articulação entre níveis de governança do sistema, em um movimento similar aos Sistema Único da Saúde, de “referência e contra-referência” (Barros, 2003), mas neste caso, a articulação se dá entre as instâncias/departamentos responsáveis do nível central (infra, RH, formação das equipes escolares, avaliação e monitoramento de resultados, financiamento, prestação de contas) e as escolas, tendo como meta sua a garantia da ‘educação de qualidade’, metrificada nos indicadores de *accountability*, que orientam a gestão dos sistemas educacionais, amparados nos parâmetros educacionais estabelecidos nos pactos federativos (sistemas de avaliação e parâmetros curriculares).

Sobre este ponto, INEP (2010) quando analisa as melhores práticas em escolas de ensino médio nos estados do Acre, Ceará, Paraná e São Paulo – os estados mais bem ranqueados no IDEB entre 2011 e 2015, observa que

consequentemente, a boa qualidade de ensino para todas as escolas implica maior organicidade entre elas, o que, por sua vez, demanda das Seeds mudança institucional de vulto, na qual gestores e técnicos dos órgãos intermediários se responsabilizam por criar, fomentar e promover as condições necessárias para o apoio e envolvimento individual e coletivo dos professores nos processos de melhoria da qualidade do ensino. Assim, se compete aos diretores aprimorar o trabalho dos docentes, a incumbência dos técnicos dos órgãos regionais é a de apurar o trabalho das escolas, fazendo uso de estratégias e mecanismos específicos e delineados para tal fim. Se isso for realizado, o papel desses profissionais – de mostrar aos agentes escolares como podem mudar sua situação para melhor – terá sido cumprido (INEP 2010, p. 178)

Assim, como argumentado na hipótese desta tese, para sedimentar, de fato, uma cultura de gestão por resultados de aprendizagem dos alunos pautada pelos resultados das avaliações (larga escala, institucionais e de processo), as diretorias de ensino desempenham ao longo do monitoramento das escolas, um papel também de alinhamento pedagógico do sistema para a garantia do ensino de qualidade.³⁴

Dada a lógica de gestão da qualidade do sistema, amparada nas evidências das avaliações de aprendizagem dos alunos para o aperfeiçoamento das competências dos professores no desenvolvimento do currículo, as diretorias regionais desempenham um papel fundamental na equidade interescolar – de anteparo formativo descentralizado das escolas.

Associada às ações voltadas à manutenção das condições de funcionamento, do ponto de vista do ensino, e de articulação de ações voltadas ao combate à evasão e repetência, da perspectiva da aprendizagem, seriam capazes de ofertar às escolas o suporte necessário para o aperfeiçoamento de seus resultados.

Deste modo, a atuação das diretorias de ensino junto às escolas teria maior potencial de modificar as práticas em sala de aula e promover o ensino eficaz, à medida em que, por meio das observações das práticas pedagógicas³⁵ realizadas pelos supervisores de ensino, potencializaria o trabalho do núcleo pedagógico, na articulação das ações formativas

³⁴ Nas conclusões problematiza-se, por sua vez, o anteparo necessário do nível central às DRE's para implementação das ações, dado que são elo de ligação em um sistema de responsabilidades complementares articuladas.

³⁵ Vivenciada na prática destes profissionais, por exemplo, nas reuniões dos supervisores com os coordenadores pedagógicos das escolas, na participação das HTPC's e observações de sala de aula.

destinadas à prática docente e a gestão da sala de aula, no caso de São Paulo, mediada pelos professores coordenadores das escolas junto aos professores.

Da perspectiva da equidade da rede de ensino, as diretorias por sua vez, teriam maiores possibilidades, quando comparadas ao nível central, de promover trocas de aprendizagens entre as escolas, o que por sua vez, potencializaria a construção de uma identidade comum entre elas na superação das fragilidades identificadas, nos termos de Plank (2016), seria também um momento de alinhamento político da gestão de qualidade dos sistemas, frente às dificuldades objetivas identificadas e as metas a se alcançar.

Sobre este papel de alinhamento operacional dos níveis implementadores das Políticas, INEP (2010) observa que

essa é a direção a ser seguida pelo órgão regional, que deverá coordenar, articular, implementar, avaliar e replanejar ações que levem à qualidade buscada nas escolas de sua região. Conhecendo de perto suas experiências de sucesso e, também, os fracassos que viveram, os órgãos intermediários do sistema de ensino devem divulgar, para as demais unidades escolares, aquilo que deu certo e aquilo que malogrou, socializando esse conhecimento. Além disso, coletar experiências efetivas, práticas pedagógicas que comprovadamente deram certo e estratégias de ensino promissoras faz com que se conte, em médio prazo, com um banco de dados de bons modelos aberto à consulta pública, ao qual se pode recorrer em busca de inspiração. Consequentemente, a boa qualidade do ensino para todas as escolas... Daí a importância da existência de um elo, um plano comum que, sem deixar de considerar as especificidades de cada unidade escolar, estipule um padrão de qualidade esperado e o transforme em prática pedagógica bem-sucedida e consolidada. Esse é, precisamente, o papel das políticas públicas: definir parâmetros, oferecer condições materiais, avaliar e capacitar continuamente. Nesse sentido, é fundamental que a troca de experiências (fatores de sucesso e fracasso de determinadas práticas pedagógicas, bem como de modelos e iniciativas interessantes e profícuas) seja incentivada no interior de cada escola, entre escolas, nos órgãos intermediários e nas sedes do sistema educacional (INEP, 2010, p. 123).

A partir dos registros observados nos sites das Secretarias Estaduais de Ensino no Brasil, é possível observar que a maioria dos Estados possuem instâncias regionais descentralizadas de operação, com sedes nos municípios, exceto o estado do Amapá e Roraima, nos quais as estruturas de articulação regional com as escolas estão na própria unidade central.

Geralmente, a estrutura organizacional das diretorias regionais no Brasil, são compostas pelo gabinete do Dirigente Regional, que têm ligado ele num segundo nível hierárquico, uma assessoria técnica, uma equipe de supervisão, um núcleo pedagógico e um

núcleo de apoio administrativo. Normalmente possuem três centros num terceiro nível hierárquico que respondem pelas informações educacionais e gestão da rede, um centro de recursos humanos e, outro de administração, finanças e infraestrutura, que se desdobram em Núcleos específicos em um quarto nível hierárquico, que podem ou não constituir chefias a depender da estrutura administrativa do Estado, podem ser células funcionais.

A tabela abaixo consolida as informações disponíveis nos sites pesquisados. No mais das vezes, as unidades regionais estão ligadas ao gabinete do Secretário ou a uma Superintendência/Subsecretaria específica.

Tabela 15 - Existência de Diretorias Regionais de Ensino, por unidade da federação

Estado	Região	Denominação das Regionais
Distrito Federal	Centro-Oeste	Coordenadorias Regionais
Goiás	Centro-Oeste	Subsecretarias Regionais
Mato Grosso	Centro-Oeste	Coordenadorias Regionais
Mato Grosso do Sul	Centro-Oeste	Coordenadorias Regionais
Alagoas	Nordeste	Gerências Regionais
Bahia	Nordeste	Núcleos Regionais
Ceará	Nordeste	Coordenadorias Regionais
Maranhão	Nordeste	Unidades Regionais
Paraíba	Nordeste	Gerências Regionais
Pernambuco	Nordeste	Gerências Regionais
Piauí	Nordeste	Gerências Regionais
Rio Grande do Norte	Nordeste	Diretorias Regionais de Educação e Cultura
Sergipe	Nordeste	Diretorias Regionais de Ensino
Acre	Norte	Núcleos Regionais
Amapá	Norte	Não possui Regional
Amazonas	Norte	Coordenadorias Regionais
Pará	Norte	Unidades Regionais
Rondônia	Norte	Coordenadorias Regionais
Roraima	Norte	Não possui Regional
Tocantins	Norte	Diretorias Regionais de Ensino
Espírito Santo	Sudeste	Superintendências Regionais
Minas Gerais	Sudeste	Superintendências Regionais
Rio de Janeiro	Sudeste	Regionais Administrativas e Pedagógicas
São Paulo	Sudeste	Diretorias Regionais de Ensino
Paraná	Sul	Núcleos Regionais
Rio Grande do Sul	Sul	Coordenadorias Regionais
Santa Catarina	Sul	Gerências Regionais

Fonte: Elaboração própria, 2018.

5.1 As Diretorias Regionais no Estado de São Paulo

Do ponto de vista da distribuição geográfica, dois terços das Diretorias localizam-se no interior de São Paulo – 63 unidades – enquanto a capital abriga praticamente o mesmo quantitativo da RMSP – 13 e 15 Diretorias, respectivamente. Em termos quantitativos de escolas, nos 606 municípios do interior distribuíam-se praticamente 60% das escolas da rede, enquanto a capital e a Grande São Paulo respondem pelos 40% restantes, o que mostra a maior concentração de escolas nestas regiões.

Tabela 16 - Número de escolas da rede estadual de ensino de São Paulo, por região – 2018

Região	DRE'S		Escolas	
	Nº	%	Nº	%
Município de São Paulo	13	14,3	1.151	20,4
Região Metropolitana	15	16,5	1.139	20,2
Interior	63	69,2	3.350	59,4
Total	91	100	5.640	100

Fonte: SECRETARIA ESTADUAL DA EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO (2017).

Em termos de participação relativa na matrícula total do Estado, na capital concentra-se o maior percentual de atendimento nos anos iniciais do ensino fundamental (50,5%) e da educação especial (60,9%), muito provável que em equipamentos conveniados. No interior, por outro lado, estão os maiores percentuais de matrícula nos anos finais do ensino fundamental (52,5%), do ensino médio (49,5%) e da EJA (56,7%), bem como atividades complementares e especializadas (56,9 e 59,8%, respectivamente).

Tabela 17 - Distribuição das Matrículas por Etapas de Ensino Regular, segundo região no estado (2017)

Regiões	Total de alunos Matriculados									
	Total	Educação Infantil		Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Jovens e Adultos	Educação Especial	Atividade complementar	Atendimento Educacional Especializado
		Creche	Pré Escola	Anos Iniciais	Anos Finais					
Capital	1.090.319	0	0	312.224	244.453	387.573	67.072	70	75.929	2.998
<i>Part. % matric. Estado</i>	<i>27,0</i>	-	-	<i>50,5</i>	<i>18,7</i>	<i>27,1</i>	<i>23,1</i>	<i>60,9</i>	<i>20,2</i>	<i>18,4</i>
<i>Part. % Etapa Região</i>	<i>100,0</i>	-	-	<i>28,6</i>	<i>22,4</i>	<i>35,5</i>	<i>6,2</i>	<i>0,0</i>	<i>7,0</i>	<i>0,3</i>
RMSP	985.545	0	0	125.857	376.866	334.659	58.732	35	85.852	3.544
<i>Part. % matric. Estado</i>	<i>24,4</i>	-	-	<i>20,4</i>	<i>28,8</i>	<i>23,4</i>	<i>20,2</i>	<i>30,4</i>	<i>22,9</i>	<i>21,8</i>
<i>Part. % Etapa Região</i>	<i>100,0</i>	-	-	<i>12,8</i>	<i>38,2</i>	<i>34,0</i>	<i>6,0</i>	<i>0,0</i>	<i>8,7</i>	<i>0,4</i>
Interior	1.962.838	2	86	179.592	687.698	707.182	164.623	10	213.897	9.748
<i>Part. % matric. Estado</i>	<i>48,6</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>29,1</i>	<i>52,5</i>	<i>49,5</i>	<i>56,7</i>	<i>8,7</i>	<i>56,9</i>	<i>59,8</i>
<i>Part. % Etapa Região</i>	<i>100,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>9,1</i>	<i>35,0</i>	<i>36,0</i>	<i>8,4</i>	<i>0,0</i>	<i>10,9</i>	<i>0,5</i>
Estado	4.038.702	2	86	617.673	1.309.017	1.429.414	290.427	115	375.678	16.290
<i>Part. % matric. Estado</i>	<i>100,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>15,3</i>	<i>32,4</i>	<i>35,4</i>	<i>7,2</i>	<i>0,0</i>	<i>9,3</i>	<i>0,4</i>
<i>Part. % Etapa Estado</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Fonte: CENSO ESCOLAR, 2017. INEP/MEC.

Agora, a distribuição das matrículas totais das regiões entre as etapas – embora o município de São Paulo concentre a maior oferta de anos iniciais do Estado – a distribuição das escolas estaduais no município, considerando todas as etapas, mostra maior participação no ensino médio, seguida dos anos iniciais e final do ensino fundamental. Esta proporção no ensino fundamental se inverte no interior, onde predominam as matrículas no ensino médio, seguido dos anos finais, mostrando ter avançado mais a municipalização das etapas iniciais.

Do ponto de vista da média de alunos por classe, surpreendentemente, não se verificam diferenças significativas entre as regiões que, em média, estão operando com módulo abaixo do previsto para o ciclo – 30 para os anos iniciais, 35 para os finais e 40 para o ensino médio³⁶.

Tabela 18 - Média de alunos por classes, segundo região no estado (2017)

Regiões	Média de Alunos por classe								
	Educação Infantil		Ensino Fundamental		Ensino Médio	EJA	Educação Especial	Atividade complementar	Atendimento Educacional Especializado
	Creche	Pré Escola	Anos Iniciais	Anos Finais					
Capital	-	-	21,92	22,54	26,01	36,45	1,63	17,09	3,78
RMSP	-	-	20,74	21,62	25,02	32,39	1,52	17,01	3,87
Interior	2,00	4,10	18,40	19,76	23,33	34,68	2,50	16,88	3,73
Estado	2,00	4,10	20,54	20,75	24,40	34,57	1,64	16,95	3,77

Fonte: CENSO ESCOLAR, 2017. INEP/MEC.

No que se refere aos quadros de funcionários, as DREs do interior, por serem em maior número de Diretorias e também de escolas, conseqüentemente abrigam os maiores

³⁶ Conforme Resolução SE nº2, de 8 de janeiro de 2016. Ver em: <<http://www.educacao.sp.gov.br/lise/sislegis/detresol.asp?strAto=201600105001>>. Acessado em 20 dez. 2017.

percentuais dos Quadros, tanto do Magistério quanto os demais, de apoio escolar e de servidores nas regionais, como observado na tabela 19.

Tabela 19 - Total de servidores da ativa da Secretaria da Educação de São Paulo nas Diretorias Regionais de Ensino e nível central, segundo quadro de servidores

Diretorias Regionais	Quadro Magistério (QM)			Quadro Apoio Escolar (QAE)			Quadro Secretaria da Educação (QSE)			Total de servidores SEE
	sede D.E.	Escola	Total Q.M.	sede D.E.	Escola	Total Q.A.E.	SEDE D.E.	ESCOLA	Total Q.S.E.	
Capital	675	50.000	50.675	7	9.580	9.587	551	281	832	61.094
RMSP	696	44.351	45.047	3	9.215	9.218	595	125	720	54.985
Interior	2.602	95.031	97.633	13	21.568	21.581	2.116	489	2.605	121.819
Nível Central	108	0	108	0	0	0	788	0	788	896
Total de servidores SEE	4.081	189.382	193.463	23	40.363	40.386	4.050	895	4.945	238.794

Fonte: CADASTRO FUNCIONAL DA EDUCAÇÃO. MÊS BASE FEV/2018. SECRETARIA ESTADUAL DA EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO.

Especificamente em relação ao quadro de suporte pedagógico, observa-se que a maior parcela dos Supervisores e dos Diretores são do quadro permanente, no caso efetivos, embora seja elevado o percentual de professores designados para as funções, especialmente no interior, como mostra a tabela 20.

Tabela 20 - Total de servidores do quadro de apoio pedagógico nas Diretorias Regionais de Ensino e nível central

Diretorias Regionais	Supervisor			Diretor			Dirigente Regional	Coordenador Pedagógico	Total Suporte Pedagógico
	Efetivo	Designado	Total	Efetivo	Designado	Total			
Capital	152	172	324	555	445	1.000	13	0	1.337
RMSP	197	119	316	675	374	1.049	15	0	1.380
Interior	698	260	958	1.818	972	2.790	65	1	3.814
Nível Central	5	0	5	9	0	9	0	0	14
Total de servidores SEE	1.052	551	1.603	3.057	1.791	4.848	93	1	6.545

Fonte: CADASTRO FUNCIONAL DA EDUCAÇÃO. MÊS BASE FEV/2018. SECRETARIA ESTADUAL DA EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO.

Em termos de atribuições e competências, como observado no capítulo anterior, desde sua criação em 1995, na gestão Rose Neubauer, as DREs vão ocupando posição mais estratégica na implementação das reformas.

À medida que a gestão política da secretaria foi se tornando mais descentralizada, ampliou-se a necessidade de articulação e monitoramento do sistema. No período anterior a 1995, as atribuições das DREs ganharam importância ao passo que se expandia a oferta do ensino, mas eram mais operacionais, pois respondiam diretamente à sua respectiva Coordenadoria, e não ao Gabinete. A Coordenadoria assumia, assim, a coordenação estratégica das Delegacias no nível central.

A partir de 1995, em face da reorganização da rede, da implementação da progressão continuada, das classes de aceleração e do modelo de formação descentralizada, em apoio à reforma pedagógica, as Diretorias passam a ocupar posição como protagonistas na gestão local, ao passo que a operacionalização das ações estruturantes da reforma, como as classes de recuperação paralela e as reuniões nos polos formativos previstos nos circuitos de gestão, dependiam em grande medida da capacidade de organização e implementação das diretorias. Daí o movimento do nível central de reordenamento territorial das delegacias e inspetorias para concentrar em estruturas mais robustas, que pudessem oferecer regionalmente o suporte pedagógico e administrativo em uma única estrutura de comando, com a extinção dos escritórios de inspetoria.

Tal movimento se acentua quando, na reforma de 2011, em face do diagnóstico de que as Coordenadorias acabavam por representar duas secretarias em paralelo – o que enfraquecia a política com a sobreposição ou desencontro de orientações, estruturas e processos – a secretaria elimina mais um nível hierárquico, de modo que as DREs passam a ser o único elo intermediário entre o nível central e as escolas, mais uma vez sob a argumentação de aproximar o nível formulador, representado pelo gabinete e pelas coordenadorias da gestão das escolas.

A contrapartida do nível central neste movimento de descentralização, nos termos referidos por Abrucio (2005) e Plank (2016), seria o de definição de parâmetros educacionais do sistema e os elos com a sala de aula por meio dos materiais pedagógicos, orientação de Professores e Gestores. A Reforma Educacional de 2007, conforme exposto, parametrizou o sistema com a criação do seu indicador de qualidade – Idesp – vinculado ao Currículo e ao seu sistema de avaliação – Saesp – ao quais, por sua vez, se atrela o programa de bonificação variável por desempenho das escolas.

Como argumentado no capítulo 1, dada a complexidade que caracteriza a implementação de padrões unificadores baseados em metas de desempenho, como lembrado por Plank (2016) – uma vez que implicam em nova organização do Currículo e da avaliação, a serviço de sua gestão na sala de aula, no papel das diretorias de ensino enquanto apoio pedagógico do nível central nas escolas e no monitoramento das estruturas de funcionamento para suporte ao ensino (materiais pedagógicos, salas multiuso, formação) – as DREs passam a ser estratégicas na implantação da reforma, já que se descentalizaram nas oficinas pedagógicas das DREs – a responsabilidade pela formação continuada do currículo e para a

supervisão de ensino, o monitoramento dos indicadores das avaliações e a gestão da infraestrutura.

Como vimos, esse movimento teve impacto no acompanhamento das escolas, como processo de conexão do nível central com a prática em sala de aula. Como observado por Plank (2016), a proposição dos níveis de excelência do sistema, expressos nos padrões curriculares e suas metas, é o início de uma longa jornada de aperfeiçoamento e aprendizagem dos sistemas para alcançá-los.

A figura 10 também mostra a estrutura de operação das DREs após a reestruturação administrativa da SEE/SP.

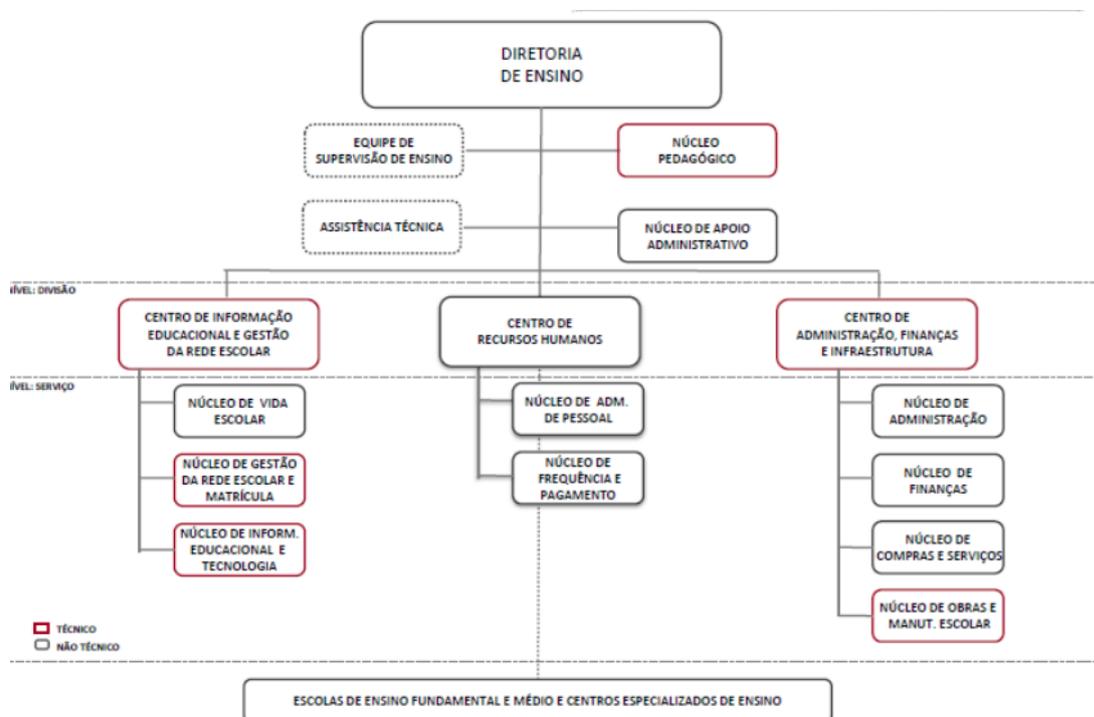


Figura 10 – Organograma das Diretorias Regionais de Ensino (2011)

Fonte: SÃO PAULO, 2013.

A reestruturação extinguiu as antigas COGSP e CEI, reposicionando as atribuições das DREs como nível descentralizado de gestão responsável pela articulação entre o nível central e as escolas. Segundo o Decreto nº 57.141/11, artigo 70,

as Diretorias de Ensino têm, em suas respectivas áreas de circunscrição e em articulação com as unidades centrais da Secretaria, as seguintes atribuições:

I – **gerir**:

a) o processo de ensino-aprendizagem no cumprimento das políticas, diretrizes e metas da educação;

b) as atividades administrativas, financeiras e de recursos humanos, que lhes forem pertinentes;

II – **monitorar** os indicadores de desempenho das escolas para o atendimento das metas da Secretaria;

III – **supervisionar e acompanhar** o funcionamento das escolas, observando:

a) o cumprimento de programas e políticas;

b) o desenvolvimento do ensino;

c) a disponibilidade de material didático e de recursos humanos;

IV – **subsidiar** a elaboração dos regimentos das escolas;

V – **assistir e acompanhar** a direção das escolas, em especial quanto a instalações físicas, equipamentos, mobiliários e serviços de atendimento aos alunos;

VI – **supervisionar e orientar** as escolas com relação às atividades e registros de vida escolar dos alunos, executando o que couber à Diretoria de Ensino;

VII – **dimensionar** as necessidades de atendimento escolar e consolidar a demanda por vagas;

VIII – **propor e acompanhar**:

a) a execução do plano de obras da Diretoria de Ensino;

b) a prestação de serviços aos alunos;

IX – apoiar e acompanhar o processo de municipalização do ensino;

X – **orientar**:

a) a aplicação dos sistemas de avaliação do desempenho da educação básica;

b) os levantamentos censitários;

c) os demais levantamentos de informações e pesquisas;

XI – **gerenciar** serviços de informática aplicados à educação, bem como organizar e manter atualizados portais eletrônicos;

XII – **implementar**, em articulação com a Escola de Formação e Aperfeiçoamento dos Professores, programas de educação continuada de docentes e demais servidores da Diretoria de Ensino;

XIII – **especificar** materiais, serviços, equipamentos e demais suprimentos das escolas e da Diretoria de Ensino, em articulação com as unidades centrais da Secretaria, responsáveis;

XIV – **articular** as atividades do Núcleo Pedagógico com as da Equipe de Supervisão de Ensino, para garantir unidade e convergência na orientação às escolas (SÃO PAULO, 2013, p. 151-152, grifo nosso).

Considerando que observou-se, a partir do tratamento quantitativo adotado nesta pesquisa, performances consistentemente distintas entre as diretorias regionais de São Paulo, à despeito de todas elas terem passado, simultaneamente, pelos mesmos ‘constrangimentos das políticas’ (LINDBLÖM, 1981), investiga-se, por meio das entrevistas qualitativas, as ações por elas implementadas para articular o Currículo à avaliação, à formação de equipes escolares, ao monitoramento, dadas as metas de *accountability* propostas no indicador finalístico do sistema educacional de São Paulo – o Idesp.

6 A voz da gestão: resultados das entrevistas com os gestores de nível médio das Diretorias Regionais de Ensino

Neste capítulo, são apresentados os resultados das entrevistas realizadas com Dirigentes Regionais, Supervisores de Ensino responsáveis pelas escolas selecionadas e Diretores dos Núcleos Pedagógicos das respectivas diretorias regionais. Adotou-se como eixo norteador da análise a ação da Diretoria Regional de ensino na conexão entre as dimensões de gestão do sistema, da escola e do ensino e aprendizagem, concretizada na atuação dos entrevistados, como descrito na metodologia.

Interessa-nos mapear os processos estruturantes previstos na política, de modo que a Diretoria de Ensino adeque o suporte operacional e pedagógico destinado às escolas às suas necessidades, mapeadas nas devolutivas das avaliações (de aprendizagem, processo e institucionais) e nas rotinas de acompanhamento realizadas pela supervisão de ensino. À considerar pelos resultados observados nas regressões utilizadas mobilizamos, então, a hipótese de que deve haver diferenciação entre as Diretorias de Ensino na sua organização para o trabalho e bem como na execução do atendimento às escolas que justifique esta diferença. Este capítulo apresenta, assim, os resultados colhidos em campo.

Resgata-se o quadro 5, que traz a codificação pela qual as entrevistas serão identificadas neste capítulo, totalizando 20 entrevistas.

Posição do entrevistado	DREs com desempenho superior à DRE omitida	DREs com desempenho inferior à DRE omitida
Dirigente Regional de Ensino	DR1; DR2	DR3; DR4
Supervisor de Ensino	SE1; SE2	SE3; SE4
Diretor do Núcleo Pedagógico	NP1; NP2	NP3; NP4
Diretor da Escola	DE1; DE2	DE3; DE4

Quadro 5: Código atribuído aos burocratas de nível médio entrevistados

Fonte: Elaboração própria, 2018.

Recordando o contexto socioeconômico das quatro diretorias selecionadas, estas localizam-se no município de São Paulo, em regiões periféricas e de alta vulnerabilidade social. Seus territórios caracterizam-se pela predominância de escolas com INSE médio alto -

70% delas. Ou seja, são escolas cujo perfil socioeconômico é de entre 25 e 50% de alunos pardos, negros e indígenas; de famílias com renda mensal entre 1 e 1,5 salários mínimos, cujos pais ou responsáveis tinham até o ensino médio completo. São Diretorias que, em sua maioria, apresentam elevada complexidade de gestão – escolas de grande porte, no caso das selecionadas, entre 600 e 1.100 alunos - que atendem as 2 ou 3 etapas de ensino, incluindo o EJA em 2 a 3 turnos. Em todas as escolas entrevistadas o Diretor estava no cargo há mais de 5 anos e tinha experiência anterior ou como Vice-diretor ou como Diretor de outra unidade, embora suas características não tenham sido controladas nas regressões, posto que a unidade de análise é o efeito fixo das DRE's.

Apresenta-se, no gráfico 3, a evolução dos Idesps do estado de São Paulo e das DREs selecionadas, respectivamente, para ilustrar a tendência do desempenho destas unidades no período, sem os controles utilizados na regressão utilizada para selecioná-las.

Nos anos analisados, observa-se uma tendência de aumento do Idesp do estado de São Paulo, com exceção do ano de 2013, em que houve queda considerável do desempenho deste índice. Observando o comportamento das DREs selecionadas, nota-se que, em geral, até 2015 apresentam comportamento muito parecido com o observado para o estado. Contudo, em 2016, a DRE 46 destaca-se no seu crescimento, enquanto a DRE 44 obtém crescimento bem parecido com o do estado. Talvez por ter adotado, a partir deste ano, a metodologia do MMR em piloto do estado. Não temos evidência suficiente para afirmar, fica a suposição para pesquisas futuras de avaliação de implementação do referido Programa.

A DRE 57 mostra queda em seu desempenho, apesar de também ter aderido ao MMR. O resultado da DRE 43, mesmo não tendo caído, desacelerou consideravelmente. O resultado no Idesp realizado em 2016 corrobora os resultados encontrados na análise da regressão. Após definir as DREs a serem estudadas, seguiu-se a etapa de seleção das escolas.

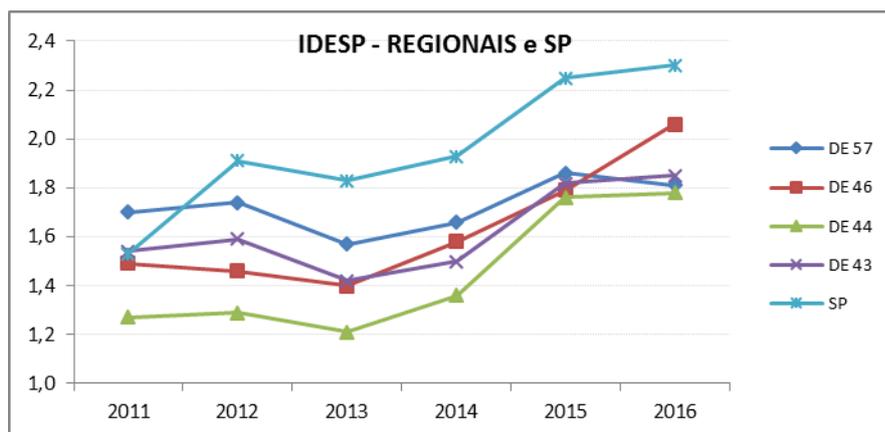


Gráfico 3 - Evolução do Idesp ensino médio do Estado de São Paulo e das DREs selecionadas (2011 - 2016)

Fonte: SECRETARIA ESTADUAL DA EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO, 2018.

Delineado o contexto socioeducacional, apresenta-se, a seguir, as entrevistas em profundidade realizadas na pesquisa de campo, a partir das dimensões de análise e indicadores propostos na metodologia. São eles: indicador de condições de infraestrutura e funcionamento; de gestão de recursos humanos, de gestão estratégica e planejamento; gestão pedagógica e gestão relacional.

6.1 Condições de funcionamento, de recursos humanos e suporte formativo das Diretorias Regionais de Ensino

As condições de infraestrutura em termos de instalações físicas, equipamentos, parecem ser questões bem resolvidas nas diretorias, exceto na DR4, onde o núcleo pedagógico funciona em prédio separado da diretoria. Segundo entrevistado,

nós estamos tentando unir toda a diretoria num único prédio, mas encontramos limitações de locais disponíveis. Em função disso o prédio do núcleo pedagógico fica aqui perto (DR4).

No que se refere à gestão financeira, todos os entrevistados relatam restrições orçamentárias desde 2012, o que não teria chegado a comprometer a estrutura física, mas as convocações das equipes escolares para reuniões por envolverem pagamento de diárias. Segundo os entrevistados na DRE3, que apresenta o pior coeficiente de infraestrutura na regressão utilizada para selecioná-las,

a DE precisaria de uma pintura, mas no geral temos boas condições de trabalho. Ninguém reclama, pois todos têm seus próprios computadores,

internet. O Núcleo Pedagógico tem acesso aos materiais pedagógicos recomendados pela SEE (Currículo, Caderno dos Alunos, Caderno do Professor e Caderno do gestor (DR3).

Os dirigentes relatam autonomia parcial na gestão financeira da DRE, já que não existe um acordo de resultados, de modo que o limite da autonomia é dado pela legislação pertinente ao setor público.

O mesmo não pode ser dito sobre os recursos humanos disponíveis. As falas revelam falta e inadequação dos profissionais de nível técnico administrativo da diretoria e de ausência total de autonomia tanto das diretorias quanto das escolas para seleção de pessoal, uma vez que o ingresso se dá por concurso.

Na opinião dos entrevistados, a reestruturação administrativa proposta pela Secretaria em 2011 ainda não se consolidou no que tange ao provimento de profissionais. O resultado desse processo seria a sobrecarga de trabalhos burocráticos e desvios de função, mais fortemente relatada sobre a equipe de supervisão. Nas entrevistas com os dirigentes regionais de ensino foi relatado que

não há funcionários para atender toda a demanda da SEE e das escolas e quando chegam Executivos Públicos, os mesmos (sic) não estão capacitados para exercer as atribuições estabelecidas. Porém, de um modo geral os funcionários são empenhados e colaborativos (DR1).

Esse cenário é corroborado na DRE3, segundo a qual

o quadro não está completo, eu tenho agora em torno de 60%, necessito de profissionais. Nós temos um quadro na Secretaria determinado pela reestruturação de 2011, você tem tantos executivos públicos, que são profissionais efetivos com nível superior. Então eu tenho os três executivos, e tento organizá-los da melhor forma com a sua formação, mas nem sempre você consegue porque o salário não é atrativo, daí tem outro concurso, eles prestam e vão embora. Eu tenho problemas gravíssimos com essas pessoas inclusive emocional, eles só fazem aquele trabalho e não se relacionam com as pessoas, não posso pedir nada a mais, então é complicado (DR3).

A mesma situação – agravada na DRE4 – evidenciou-se nos Núcleos Pedagógicos, responsáveis pelo acompanhamento e formação pedagógica de professores e coordenadores pedagógicos das escolas. Os quadros estão incompletos, o que redundaria em *déficits* de atuação das equipes no atendimento às escolas, especialmente nesta Diretoria que opera com 37% da previsão do quadro. Segundo os entrevistados,

o quadro do Núcleo Pedagógico seria de 22 PCNPs, mas atualmente são apenas oito, porque a SEE não autoriza a vinda de professores das escolas para o núcleo. Perdemos muitos profissionais que se aposentaram, outros voltaram para os seus cargos de origem e não temos como repor (NP4).

Em relação às equipes de supervisão de ensino, todas as diretorias estavam com as equipes completas, mas há queixa por parte dos supervisores em relação ao tempo dispendido com atividades de atribuições administrativas na DRE, quando comparadas às atividades de acompanhamento das escolas. Segundo os entrevistados, isso é reflexo da deficiência do quadro técnico-administrativo disponível. O relato do SE3 sintetiza a visão do grupo, segundo o qual

o supervisor deveria ter uma atuação mais junto do pedagógico, mas tem que participar de atribuição de aulas, com apurações preliminares, sindicância em escolas particulares porque não tem funcionário na DE para fazer isso e toma um tempo violento. Então acaba sendo um desvio de função e sobra pouco tempo para o supervisor fazer esse acompanhamento das escolas (SE3).

O quadro 6 traz a síntese das observações. O que diferencia as condições de funcionamento entre a DRE3 e 4 e a coloca em piores condições são as instalações do núcleo pedagógico e o quadro de profissionais defasado, como será visto mais adiante.

Nível de Gestão	Indicadores	Parciais				Categorias			
		DRE 1	DRE2	DRE3	DRE4	DRE 1	DRE2	DRE3	DRE4
Condições de funcionamento Físico, financeira da DRE	a. Instalações da DRE: infraestrutura física; equipamentos de informática, equipamentos audiovisuais, materiais administrativos, materiais pedagógicos de apoio destinados às escolas	A	A	A	I	Adequada	Adequada	Adequada	Parcialmente Adequada
	b. Condições Financeiras: Para realização das atividades: a) manutenção da infraestrutura própria da regional; b) atendimento às demandas administrativas das escolas; c) atendimento às demandas pedagógicas das escolas	PA	PA	PA	PA				
	c. Autonomia financeira.	PA	PA	PA	PA				

Quadro 6 - Indicador de capacidade de funcionamento das Diretorias Regionais de Ensino da amostra

Fonte: Elaboração própria, 2018.

O quadro 7 traz a consolidação das observações das entrevistas, no que se refere aos recursos humanos. Observa-se maior adequação de recursos humanos nas DREs 1 e 2, o que lhes conferiu maior capacidade de apoio às escolas, segundo a matriz de indicadores utilizada.

Nível de Gestão	Indicadores	Parciais				Categorias			
		DRE 1	DRE2	DRE3	DRE4	DRE 1	DRE2	DRE3	DRE4
Recursos Humanos	o. Quantidade dos profissionais nos núcleos administrativo; financeiro e convênios; infraestrutura; recursos humanos; compras e serviços vida escolar e informações educacionais	A	A	PA	PA	Alta capacidade de apoio	Alta capacidade de apoio	Média capacidade de apoio	Baixa capacidade de apoio
	p. Quantidade dos profissionais no núcleo pedagógico	A	A	A	I				
	q. Quantidade dos profissionais na equipe da supervisão de ensino	A	A	A	A				
	r. Capacidade técnica dos profissionais nos núcleos administrativo; financeiro e convênios; infraestrutura; recursos humanos; compras e serviços vida escolar e informações educacionais	PA	PA	PA	PA				
	s. Capacidade técnica dos profissionais no núcleo pedagógico	A	A	A	A				
	t. Capacidade técnica dos profissionais na equipe da supervisão de ensino	A	A	A	A				

Quadro 7- Indicador de gestão de recursos humanos das Diretorias Regionais de Ensino da amostra

Fonte: Elaboração própria, 2018.

Nota: *A= Adequado; PA= Parcialmente Adequado; I= Inadequado.

A perda de capacidade de apoio nas DRE 3 e 4, em termos de recursos humanos, ocorreu, em grande medida, pelo *déficit* do quantitativo e da capacidade técnica do quadro administrativo e, no caso da DR4, acrescido de importante comprometimento nas condições de operação do núcleo pedagógico, como pode-se observar nos indicadores de quantidade de profissionais ('o') e de capacidade técnica ('r').

No que se refere ao perfil dos entrevistados, chamou a atenção da pesquisadora o fato de que todos os entrevistados, tanto dirigentes regionais, quanto os supervisores e diretores dos núcleos pedagógicos terem tempo similar e expressivo de experiência profissional na função, em média mais de 7 anos. Muitos deles, inclusive, já haviam sido diretores de escola, coordenadores pedagógicos, supervisores ou mesmo dirigente em outra diretoria. As dificuldades identificadas não pareciam se dever à inexperiência, portanto.

Não se identificou, também, diferenciação no tempo em que ocupavam a função. Todos os dirigentes estavam no cargo por todo o período coberto pela pesquisa, assim como os supervisores de ensino e os diretores de núcleo haviam sido empossados na função em 2011, por ocasião da reforma administrativa. Neste sentido, não há distinção aparente entre diretorias entrevistadas nestes aspectos, que pudesse influenciar seu desempenho. Como ressaltado anteriormente, um aspecto importante a ser investigado, mas que no escopo que se adotou nesta pesquisa não foi possível abarcar, são os aspectos de liderança destes gestores

regionais entrevistados, uma vez que, aparentemente todos tinham conhecimento profissional e formação similar.

Esta pesquisa dedicou-se ao mapeamento dos processos e atuação das Diretorias, como um todo, bem como na articulação entre as escolas e o nível central. Nesse sentido, não se aprofundou em estudar as características de liderança dos burocratas que trouxessem diferenciação à sua atuação, mas sim na investigação de sua atuação como um todo articulado de suporte às escolas. Entretanto, ao longo do estudo ficou evidente que havia diferenciação entre eles em termos de engajamento, mas também na habilidade para operar as ferramentas de gestão que estavam ao alcance de todos, como os planos anuais e as planilhas de monitoramento. Um outro aspecto que vai ser detalhado mais adiante, no indicador de gestão estratégica e planejamento vinculada à liderança, é a capacidade que os dirigentes manifestaram de mobilização e articulação das equipes, que tem reflexo imediato no padrão de gestão adota da diretoria, se mais centralizado ou mais integrador e democrático.

Esta é uma limitação que mereceria ser explorada por outras pesquisas, posto que observou-se desempenhos diferenciados entre de diretorias regionais investigadas e que, certamente, estão relacionadas às características de liderança destes gestores.

6.2 Ações formativas oferecidas pelo nível central para o fortalecimento técnico das equipes das regionais

Segundo o artigo 40 do Decreto 57.141/11, cabe à EFAP, por meio de parcerias com universidades, a realização de cursos voltados ao aperfeiçoamento dos quadros de gestão da Secretaria, o que inclui Dirigentes Regionais de Ensino, Núcleos e Departamentos das Diretorias e equipes gestoras das escolas (Diretor, Vice-diretor, Professor Coordenador), bem como aqueles destinados aos professores. Segundo o referido Decreto,

Art. 40 V – por meio do Centro de Formação e Desenvolvimento Profissional de Gestores da Educação Básica:

- a) desenvolver e executar, diretamente ou por meio de entidades contratadas ou conveniadas, programas e cursos para formação continuada, atualização e desenvolvimento dos profissionais dos demais quadros da Secretaria, em articulação com a Coordenadoria de Gestão de Recursos Humanos;
- b) executar programas e cursos de gestão da educação e gestão escolar;
- c) articular-se com outras entidades públicas na área de formação e desenvolvimento da gestão pública, com vista à realização de programas de desenvolvimento em gestão de recursos para os profissionais da Secretaria;
- d) participar dos processos de seleção de pessoal para os demais quadros da Secretaria (SÃO PAULO, 2013, p. 40).

No que se refere ao suporte do nível central à ação das diretorias e escolas, no período analisado, as ações de formação continuada direcionadas aos dirigentes regionais, supervisores e PCNPs ocorreram de forma descontinuada. Os relatos foram de realização de reuniões específicas com o nível central, nas quais os dirigentes são informados sobre os Programas e Projetos específicos adotados pela Pasta, mas que não se configuram em uma ação voltada ao aperfeiçoamento de suas capacidades técnicas de gestão³⁷.

Em 2017, houve uma formação específica para utilização do método MMR, ministrada pela empresa contratada pela SEE/SP para implantação do Programa. Os relatos apontam que

não existe uma formação específica para o Dirigente Regional. É claro que a gente procura se aperfeiçoar, mas em outros espaços. Eu, por exemplo, fui fazer uma especialização em gestão, mas é por conta própria (DR3).

Por outro lado, segundo os entrevistados,

temos as reuniões de dirigentes na Secretaria e somos sim, bem informados dos Programas e Projetos até porque temos que levar para a Diretoria. Tentamos organizar grupos de estudo com a equipe da supervisão, mas não demos conta por causa da rotina burocrática, que é bem pesada, acaba sobrando muito pouco tempo (DR4).

Em relação aos supervisores de ensino, evidenciou-se no campo, registros de realização de cursos pela EFAP a partir de 2017, oferecidos na modalidade on-line³⁸, e capacitação específica no MMR, que se estende também aos PCNPs. No período compreendido pela análise do campo (2011-2016), não foram registradas formações continuadas específicas para os supervisores de ensino, mas reuniões com o nível central nas

³⁷ Segundo o Portal da EFAP, o curso para supervisores de ensino de 2017 se destina também aos Dirigentes Regionais, mas o foco é na ação da supervisão. Ver em: <<http://www.escoladeformacao.sp.gov.br/portais/Default.aspx?tabid=8440>>. Acessado em: xx mês. ano.

³⁸ Segundo o Portal da EFAP, o curso tem sua primeira edição em 2017 e se destina a Supervisores de Ensino e Dirigentes atuantes na SEE/SP, conforme base da Coordenadoria de Gestão e Recursos Humanos (CGRH) do mês de junho de 2017. “Os objetivos da formação são: Fortalecer e aprimorar a ação supervisora, ressignificando sua atuação em situações cotidianas complexas a partir da articulação entre teoria e prática, como elemento estratégico nas diferentes modalidades para a implementação de política pública; Habilidades: articulação do Administrativo e Pedagógico na gestão pedagógica; compreensão dos processos de prevenção, saneamento e apuração; participação na implementação das Políticas Educacionais; orientação, acompanhamento e fiscalização de escolas da rede privada. Composto por 5 módulos: 1. Supervisor de Ensino no Estado de São Paulo; 2. Supervisor de Ensino na gestão democrática; 3. Supervisor de Ensino na articulação do Administrativo e Pedagógico; 4. Supervisor de Ensino prevenção, saneamento e apuração, 5. Supervisor de Ensino no acompanhamento e fiscalização das escolas da rede privada. Modalidade: A distância AVA-EFAP e carga horária de 110 horas”. Ver em: <<http://www.escoladeformacao.sp.gov.br/portais/Default.aspx?tabid=8440>>. Acessado em: xx mês. ano.

quais são transmitidas informações acerca dos Programas e Projetos implementados pela Pasta³⁹.

O que se evidenciou na pesquisa de campo é que nas DREs 1, 2 e 3 a formação continuada é organizada por iniciativa das equipes de supervisão, no formato de “Sessões de Estudo”, na qual os supervisores promovem estudo coletivo de materiais e legislações. Não se observou esta prática na DRE4.

Esse ponto foi relatado como uma fragilidade para a ação supervisora sob duas perspectivas: 1. tempo disponível para a realização das sessões de estudo, uma vez que, segundo os relatos, ‘gastamos muito tempo com atividades burocráticas’; 2. Os materiais utilizados, que tendem a ser referenciados na experiência pretérita dos envolvidos e não necessariamente alinhada com nova prática proposta pela Secretaria, que versam sobre uma lógica de gestão, distante dos cursos de Pedagogia, como alertado por Ball (2001) e Viñao Frago (2000).

Segundo os relatos coletado no campo,

corremos o risco de estudar ‘mais do mesmo’ apesar (sic) que, agora, com esse curso da EFAP é bem detalhado na prática do supervisor, foi um ganho pra gente ter acesso ao curso. Apesar, (sic) que nesse ano (2017) está sendo oferecido um curso à distância pela EFAP, no qual é feito um acompanhamento pelas pessoas designadas pela EFAP. O curso é exatamente o cotidiano de supervisão, bem palpável, bem concreto, muito bom (SE1).

Ainda sobre este ponto, na DRE2 foi relatado que

sempre tivemos a prática de sessões de estudos entre os supervisores, achamos importante. Então nós mesmos organizamos as sessões de estudo a partir de materiais que temos, como dos ‘Ciclos de Gestão’, material que os colegas trazem de cursos que fazem fora e da nossa vivência (SE2).

Em relação ao Núcleo Pedagógico, responsável pela formação pedagógica continuada das escolas, foi relatado que a formação destinada aos PCNP ocorreu em dois momentos descontinuados, como já registrado no capítulo 4: centralizados na SEE/SP, em 2008 e 2009, e na ação dos “Grupos de Referência”, que eram descentralizadas nos polos formativos e efetuavam as formações em encontros de diretores e professores, interrompido em 2013. Segundo o entrevistado na NP1,

³⁹ Foram oferecidas formações continuadas em gestão em períodos anteriores à coleta de campo, como no Pró-Gestão, Ciclos de gestão.

na época da implementação do Currículo a Secretaria tinha esse foco na formação do PCNP. As reuniões eram sempre muito boas, porque a formação tinha uma linha de orientação para o nosso trabalho. Daí a gente voltava e aplicava nas nossas necessidades. Quando deixou de existir a gente se sentiu desamparado no processo formativo. Mas aqui pela experiência que nós tínhamos, muito arquivo, ppt, muito material, nós fomos beber desta fonte para continuar a organizar o nosso trabalho. O caderno do gestor é de uma riqueza enorme, traz a pauta formativa prontinha, as sequências pedagógicas postas nos cadernos estão alinhadas com os Cadernos dos Professores e dos Alunos, mas o PC da escola precisava estudar esse material. Como são engolidos nas atribuições nem tinham tempo de se debruçar sobre este material. Nós fazemos esta ponte com as escolas para eles aprenderem a usar, apesar da secretaria ter saído de cena nós nos mantivemos (NP1).

Segundo os entrevistados (NP1, NP2, NP3), com a interrupção destas ações formativas as equipes da supervisão e os núcleos elaboram suas próprias formações a partir dos materiais existentes nas DREs, pautados nos Cadernos de Gestão do programa “São Paulo Faz Escola”. Esse aspecto é apontado por todos os entrevistados como uma vulnerabilidade no aperfeiçoamento da gestão da Diretoria de Ensino. A fala de ‘correr-se o risco de fazer mais do mesmo’ foi muito frequente nas entrevistas, mostrando preocupação com o suporte da formação na sedimentação da ‘mudança da cultura de gestão’.

A importância da formação continuada como espaço de alinhamento técnico e sedimentação da nova cultura organizacional de maior *accountability* interna já havia sido destacada por Pressman e Wildavisky (1973) e ressaltada por Plank (2016) e Bromley e Powell (2012). Por meio da formação continuada os aspectos identificados como frágeis na avaliação de desempenho podem ser minorados, de modo que a avaliação e o monitoramento de resultados deixa de ter um aspecto negativo e fiscalizatório. Assim, dá-se a oportunidade de troca de experiência entre os pares, ancorada na teoria de gestão escolar.

O compartilhamento de experiências daria sentido ao que a teoria ensina, permitindo às escolas aperfeiçoar sua prática, a partir dos resultados de aprendizagem dos alunos presente nas pautas de aperfeiçoamento dos profissionais. Assim, as formações continuadas associadas às ações de avaliação e monitoramento trariam a perspectiva de retornos positivos para a carreira dos indivíduos e para o coletivo, no que seria um ciclo virtuoso de aprendizagem coletiva.

Levanta-se aqui um aspecto para investigação de pesquisas futuras, que não foi aprofundado neste trabalho: seleção de profissionais e formação continuada destes profissionais. Todos os entrevistados haviam passado pelo processo de credenciamento, mas

dada a diferença patente de performance entre as Diretorias e a forma com que são conduzidos os processos pelos dirigentes, talvez coubesse repensar um processo de revisão do credenciamento atrelada ao desenvolvimento de planos formativos continuados pelos profissionais associados ao seu desempenho.

6.3 Gestão estratégica das Diretorias Regionais de Ensino

Para identificar os processos desenvolvidos pela Diretoria Regional de Ensino no alinhamento do sistema de ensino pelo nível central e as estratégias de gestão utilizadas as perguntas norteadoras dos roteiros de entrevista foram:

- 2) Existe um Plano de Ação da SEE/SP que ofereça, anualmente, à rede visibilidade dos marcadores estratégicos da gestão (Missão, Visão de Futuro, Valores, Metas anuais do IDESP)?
- 3) Esse Plano de Ação se desdobra em Plano de Trabalho para os níveis institucionais de gestão do nível central?
- 4) Como o Dirigente Regional elabora o plano de trabalho da DRE? Toma como ponto de partida os levantamentos realizados pela supervisão de ensino e núcleo pedagógico nas escolas? Está alinhado às diretrizes da SEE/SP e aos planos de ação das escolas sob sua jurisdição?
- 5) As equipes, núcleos e departamentos da DRE elaboram o planejamento de modo integrado ou em separado?
- 6) Como os planos de trabalho destas equipes são acompanhados pelo Dirigente de Ensino? Existe uma dinâmica de gestão que confira organicidade à gestão do Plano de Trabalho das equipes, núcleos e departamentos da DRE frente às necessidades evidenciadas nas escolas?
- 7) Com que periodicidade o Plano de Trabalho da DRE é revisto?

Cabe observar que as entrevistas ocorreram no final de 2017, quando MMR estava sendo implementado nas quatro DREs pesquisadas o que trouxe, formalmente, a todas elas uma mesma dinâmica de planejamento, ação, monitoramento e correções de rumos (PDCA), como referenciado no capítulo 4.

Nas entrevistas, solicitamos que fossem relatados os processos adotados nas DREs nos momentos anteriores ao MMR por duas razões. A primeira relaciona-se ao recorte temporal da tese, entre 2011-16, anterior ao MMR. E o segundo porque, como pontuado na revisão bibliográfica, o fazer das organizações, especialmente das instituições burocráticas, são pautadas na sua cultura, nos valores, habilidades e saberes dos indivíduos que as habitam, nas relações formais e informais que permeiam a prática adotada e que podem deformar a formulação no momento da implementação. As políticas, assim, podem ser formalmente implementadas, mas os meios adotados para tanto podem se diferenciar significativamente e os resultados esperados não serem alcançados, por mais padronizados que possam ser as recomendações (WILSON, 1989; BROWNLEY; SHARK, 2004; BROMLEY; POWELL, 2012)

Por este prisma, a implantação do MMR não, necessariamente, orientou a gestão por resultados na DRE que, em teoria, traria impacto da gestão regional nos resultados alcançados pelas escolas, se já não houvesse essa “gramática” presente entre as equipes (BALL, 2001). É objetivo deste trabalho captar esta dinâmica e relacioná-la à diferenciação de performance das unidades regionais apuradas na parte quantitativa.

Todas as diretorias regionais haviam elaborado seus planos quadrienais de gestão e os planos anuais de ação, até porque há previsão desta ação no marco regulatório da LDB/96. No entanto, a organização interna das equipes nesta ação difere bastante entre os dois pares selecionados e tem desdobramentos nos encaminhamentos de ações corretivas por parte do Dirigente Regional e de suas equipes ao longo do ciclo de implementação da Política, bem como na responsabilização dos burocratas ao longo do processo.

O ponto de partida para as atividades de planejamento anual é comum a todas elas, mesmo antes do MMR: baseiam-se na análise nos resultados dos Idesps dos anos anteriores decompostos nos indicadores de fluxo e desempenho; no mapeamento das habilidades e competências dos alunos disponibilizado na Plataforma Foco Aprendizagem; nos termos de visita da supervisão de ensino e nos relatórios de acompanhamento dos núcleos pedagógicos. O exceto da entrevista oferece evidência desta afirmação. Na DRE2, perguntado ao dirigente regional quais instrumentos de gestão vocês adotam na gestão interna DRE? O relato foi que

temos o Plano de Melhoria da Diretoria; Instrumentos de monitoramentos das escolas; Monitoramento de termos de visitas; SED; Plataforma Foco Aprendizagem, que nos aponta os principais indicadores das escolas, dando suporte ao diagnóstico e parâmetros para a busca da causa raiz, elaboração de ações e correções de rumos (DR2).

Em todas as entrevistas estes mesmos instrumentos foram citados. No entanto, a forma com que as diretorias se organizam para a ação, como mobilizam os instrumentos e como implementam o planejado difere diametralmente. Nas DR1 e 2, existe um alinhamento entre as equipes por meio de reuniões conjuntas com o Dirigente, que resulta no plano da Diretoria. Esta prática de integração entre as equipes foi verificada ao longo da implementação, relatada como anterior à implantação do MMR⁴⁰. Antes do MMR, os dirigentes já realizavam as reuniões de nível previstas no modelo. Este mesmo movimento foi evidenciado nas Diretorias de melhor desempenho entrevistadas no pré-teste dos roteiros.

Há relato de reuniões semanais com cada equipe e conjuntas para alinhamento entre a supervisão e o núcleo pedagógico. Com o MMR passaram a acontecer também as reuniões mensais, denominadas reunião do comitê gestor do MMR. Segundo as entrevistas,

foram elaborados planos dos Centros da Diretoria, Supervisão e Núcleo Pedagógico, todos a partir da avaliação dos problemas detectados com proposições de ações. Já adotávamos essa prática antes do MMR, mas o método deu mais direcionamento para nossa ação (DR1).

Em relação à sistemática de monitoramento da execução dos planos foi relatado que

existem reuniões sistemáticas dos Núcleos da DE com Dirigente e Supervisão por meio de representantes que socializam as ações e decisões com seus pares. A consolidação das discussões é feita pela Supervisão. A partir daí as demandas encaminhadas pelos Supervisores, via termos de visita, são analisadas e encaminhadas para a SEE ou até mesmo para as escolas com OT específicas ou coletivas dependendo da necessidade (SE1).

Ainda observam que

há, também, o desdobramento do Plano da DE nos diferentes Núcleos, para que os mesmos (sic) possam desenvolver e acompanhar e revisar suas ações frente às escolas. As reuniões são sistemáticas e fazem parte do calendário da DE, em especial do Dirigente com a Supervisão semanalmente e da Supervisão com o NPE mensalmente ou, de acordo com a necessidade das demandas. As reuniões de um modo geral ocorrem separadamente por Núcleo, as mesmas (sic) são mensais ou quinzenais, com exceção com a Supervisão que é semanal. Eventualmente, de acordo com as demandas da SEE e escolas, reunimos o NPE com a Supervisão para reuniões de alinhamento (NP1).

⁴⁰ Verificou-se uma quebra deste movimento com a implantação do MMR. Foi relatada a elaboração do plano por uma equipe, ou comitê central da Diretoria Regional para depois se espriar nestas reuniões de alinhamento.

Observou-se a existência desta prática anterior à implantação do MMR na DRE2. Segundo os entrevistados,

trabalhamos com um planejamento estratégico desde 2016. Este possibilitou a elaboração de um plano que, periodicamente, passa por uma análise e atualização com vistas a correção de rumos. Trabalhamos principalmente com os índices da Diretoria e resultado da avaliação institucional (NP2).

Esta dinâmica não foi identificada nas DREs 3 e 4. A partir das entrevistas identificou-se que cada equipe elabora seu plano e o acompanha em separado e, mensalmente, o comitê do MMR se reúne para analisar o andamento dos planos de melhoria das escolas. Na DRE3, a revisão do plano de ação ocorria a cada seis meses, enquanto na DRE4, anualmente. Ou seja, o planejamento ocorre formalmente, mas os objetivos a que se destina tendem a não se realizar, porque não há integração das equipes e o plano não era instrumento da ação, uma vez que era revisto esporadicamente, como foi observado no campo, como abordado no referencial teórico por Bromley e Powell (2012). As evidências abaixo contextualizam este *decoupling*. Segundo o entrevistado

nós tivemos 3 ações para priorizar aqui na DE daí as escolas também fazem os delas. Acho que deu mais ou menos 1000 ações ao todo. Daí quem organiza isso com as escolas são os supervisores e os professores do núcleo. Daí também tem a Gestão Democrática que é outro projeto da Secretaria. Então os supervisores e professores vão lá nas escolas fazem o levantamento da causa raiz, fazem o brainstorming com eles e veem se o plano de ação que eles elaboraram está adequado (DR3).

Na DRE4 foi relatado que

esse ano (2017) nós tivemos a implementação do MMR para trabalhar os problemas das escolas para cumprir a meta do IDESP. Então tem levantamento de causas raiz ligadas ao fluxo e ao desempenho dos alunos, usamos a plataforma foco-aprendizagem e daí ele organizam o plano da escola para combater essas questões. Mas é mais é em relação à aprendizagem do aluno (DR4).

Esta diferenciação de processos parece refletir na fluidez e prontidão de encaminhamento das ações corretivas ao longo do ciclo de acompanhamento das escolas. Nas DRE1 e 2, a revisão dos planos de trabalho são constantes. As reuniões de alinhamento do dirigente com as equipes de supervisão e do núcleo pedagógico, quando são reencaminhadas ações corretivas a partir das observações do acompanhamento das escolas, ocorrem nas reuniões (semanais/quinzenais). A mesma dinâmica se aplica ao quadro de suportes

administrativo, financeiro e vida escolar em reuniões mais espaçadas, sendo relatado até bimestralmente.

Tanto no pré-teste como na pesquisa de campo foram relatadas práticas de reuniões colegiadas nas DREs com o dirigente, equipe da supervisão, núcleo pedagógico, diretores de escolas e professores coordenadores para mapear as necessidades de apoio das escolas e escalonar as prioridades de atendimento da regional. Verificou-se essa dinâmica na diretoria com melhor desempenho no pré-teste e nas DREs 1, 2 e 3. Os entrevistados, no entanto, relatam que as reuniões tiveram de ser interrompidas em função de contenção de despesas com diárias, mas que ocorrem pelo menos na época do planejamento e replanejamento do meio do ano.

Esta dinâmica parece dar mais agilidade e “encurtar” o ciclo de tomada de decisões na DRE, aumentando sua capacidade de articulação com a rede no encaminhamento de ações corretivas e de gestão estratégica da DRE com as escolas, no sentido de priorização de ações e impacto na solução das causas identificadas nas escolas (planejamento reverso).

Percebeu-se uma ação mais centralizada na figura do dirigente nas DRE3 e 4 para a condução de ações corretivas e que, como relatado pelos diretores das escolas, repercute num maior espaçamento de tempo para a correção de rumos e numa desconexão com as escolas, agravada pelo *déficit* do quadro do NP. A avaliação dos planos da DRE3 ocorria semestralmente, na época do replanejamento das escolas. Na DRE4, anualmente, na fase de elaboração do plano de trabalho da DE.

Essa percepção foi confirmada nas falas dos supervisores e dos núcleos pedagógicos. Como eles não eram realizadas reuniões conjuntas de equipes; cabia ao dirigente regional colher as informações advindas do acompanhamento e decidir qual encaminhamento dar, o que também ocorre em separado. Na DRE3 foi relatado pela dirigente regional que a Diretoria

tem duas pessoas que fazem o monitoramento do rendimento e me passam tudo bimestralmente. Tenho três PCNPs fazem isso, aqui o número de acertos dos alunos, elas planilham tudo e me passam bimestralmente. E eu faço o monitoramento dos supervisores, quantas visitas fez e do PCNPs também. Nós temos um googledocs que eles colocam isso. Daí eu tenho uma planilha, parei em agosto então agora eu termino, então vai gerando gráfico. Tem o nome do supervisor, aonde ele visitou e quando. Eu leio o termo, vejo os problemas e planilha aqui. Isso é só meu, só eu faço, ninguém vê. Ela também tem um relatório onde põe todo mundo e isso é anual (DR3).

Na DR3, o dirigente considera como monitoramento da ação supervisora o registro da quantidade de visitas feitas por cada supervisor ao longo do ano, sendo esta ação para controle próprio. Segundo o entrevistado, não é partilhada com a equipe de supervisão, ou seja, não é um instrumento de gestão da equipe. Nota-se também que o dirigente concentra em si a leitura dos termos de visita para tomada de decisões, no caso, com praticamente seis meses de diferença, posto que esta entrevista foi realizada no início de dezembro de 2017 e o último registro desta atividade era de agosto.

Na DRE4, pode-se observar situação similar relatada na entrevista com o dirigente e com o supervisor de ensino. Aparentemente, antes do MMR, o plano de ação não era revisto periodicamente e o levantamento das necessidades das escolas por meio dos termos de visita elaborados pelos supervisores são subutilizados na época do planejamento da DRE. Segundo o supervisor de ensino entrevistado,

olha esse ano, que eu me lembre, nós fizemos a revisão do plano da DE uma vez só. Acredito que a assessoria técnica do dirigente faça a análise para passar para o dirigente né porque essa é a função do dos Termos de Visita, mas não tenho como te dizer se ele é contemplado na elaboração do Plano de DE (SE4).

Essas duas situações são características da expressão utilizada por Bromley e Powell (2012) de ‘fumaça no espelho’ da implementação (tradução do autor), quando descrevem a deformação dos objetivos da ação e os resultados obtidos. Aparentemente, ocorre planejamento estratégico nas DRE 3 e 4: os planos são elaborados baseados em indicadores, mas não articulam a ação das equipes e não são utilizados como instrumento da ação da DRE, ou seja, não existem no papel, mas não modificam a prática – são um processo apenas formal.

Um ponto que pode ter reafirmado esta diferença de postura entre os dirigentes regionais na elaboração e monitoramento dos planos foi a ausência de acompanhamento dos Planos pela SEE/SP desde 2011, como relatada no capítulo 4.

A partir destas evidências e cotejando-as com entrevistas com as escolas, pode-se perceber uma maior articulação de ações de suporte operacional (administrativo/financeiro/infra) com as pedagógicas das Diretorias de Ensino 1 e 2 e, mais prontamente entregue às escolas.

A interpretação que se propõe é de que a adoção das estratégias de planejamento reverso e colegiado da Diretoria seguido das reuniões de nível integradas seriam os processos promotores deste alinhamento que é, também, político e de ajuste de expectativas para

priorização de ações. Acrescenta-se, que o passo subsequente foi sempre uma ação de formação, que mobilizava a formação continuada dos profissionais, seja na Diretoria, em sessão de estudos das equipes da supervisão e núcleos pedagógico para se prepararem para o apoio às escolas e/ou nas escolas, quando estas eram ministradas.

Em uma das Diretorias entrevistadas no pré-teste, identificou-se uma prática consistente de compartilhamento entre as escolas, de boas práticas no uso dos materiais pedagógicos nas aulas de recuperação, promovidas pelo núcleo pedagógico, em articulação com a equipe da supervisão.

Em contrapartida, nas DREs 3 e 4 observou-se pouca capacidade articuladora, na medida em que cada grupo elabora seu planejamento separadamente, sendo poucos os momentos de decisão coletiva, redundando na menor capacidade de priorização e de suporte às escolas, verificado no campo. A diferença entre o nível médio na DRE3 se daria pelo suporte que a ação do núcleo pedagógico, que embora desarticulado da ação supervisora tem maior capacidade de atendimento às demandas encaminhadas pelas escolas, quando comparado ao da DR4, dada a deficiência de profissionais nesta DRE.

O quadro abaixo traz a síntese das evidências de campo nesta dimensão de gestão.

Nível de Gestão	Indicadores	Parciais				Categorias			
		DRE 1	DRE2	DRE3	DRE4	DRE 1	DRE2	DRE3	DRE4
Estratégica Planejamento	d. Elaboração do plano de gestão	A	A	A	A	Muito articuladora; Alta capacidade gestão estratégica	Muito articuladora; Alta capacidade gestão estratégica	Pouco articuladora; Média capacidade de gestão estratégica	Pouca articuladora; Pouca capacidade de gestão estratégica
	e. Instrumentos utilizados no planejamento	A	A	PA	PA				
	f. Articulação das equipes no planejamento (Supervisão/Núcleo Pedagógico/Administrativo)	A	A	I	I				
	g. Desdobramento do planejamento em planos de trabalho das equipes	PA	PA	PA	I				
	h.1. Frequência realização de Reuniões de nível com todas as equipes	A	A	PA	I				
	h.2. Frequência de reuniões do Dirigente com os departamentos administrativo/financeiro/convênios	A	A	PA	I				
	h.3. Frequência reuniões promovidas pela regional com diretores de escola	A	A	I	I				
	h.3. Frequência de reuniões do Dirigente com o NP e Supervisão	A	A	PA	I				
	h.5 Frequência de reuniões do Dirigente com a equipe da Supervisão	A	A	PA	I				
	i. Periodicidade de revisão do Plano de Trabalho da DRE	A	A	PA	I				

Quadro 8 - Indicador de gestão estratégica das Diretorias Regionais de Ensino da amostra

Fonte: Elaboração própria, 2018.

Nota: *A= Adequado; PA= Parcialmente Adequado; I= Inadequado.

6.4 Acompanhamento pedagógico das escolas

Retomando a hipótese desta tese, argumenta-se que as DREs podem impactar na melhoria dos resultados das escolas, se sua ação precisa tiver repercussão na prática dos professores, nas salas de aula, onde a aprendizagem dos alunos se realiza. Desse modo, centra-se a investigação destas dimensões na atuação dos supervisores de ensino e dos núcleos pedagógicos, responsáveis pela interface direta com as escolas.

Retomando as atribuições e responsabilidades dos supervisores de ensino e os professores coordenadores dos núcleos pedagógicos segundo o Decreto 57.141/11, estes desempenhariam uma dupla função: a) de integração das diretrizes pedagógicas em direção às escolas; b) de adequação dos parâmetros gerais estabelecidos nos *Standard-References* ao contexto socioeconômico, cultura das escolas e seus indicadores educacionais.

Argumenta-se que a atuação articulada da supervisão de ensino, responsável pelo acompanhamento das condições gerais de funcionamento da escola e do encaminhamento das questões específicas do currículo e da formação de professores para os núcleos pedagógicos. Necessidades pedagógicas estas, mapeadas pelo supervisor na sua participação nas reuniões de trabalho pedagógico coletivo na escola, por meio de observações em sala de aula.. O núcleo pedagógico, por sua vez, faz o monitoramento do currículo e a formação dos professores coordenadores e oferece a complementação de formativa para o aperfeiçoamento da atividade dos professores diante das necessidades de aprendizagem dos alunos evidenciada nas avaliações de processo em larga escala.

Como observado pela UNESCO (2005), a dinâmica de monitoramento diagnóstico formativo traria a diferenciação necessária das diretrizes gerais para a garantia de equidade intra rede de ensino. Esta ação está condicionada ao tipo de gestão estratégica adotada pelo dirigente regional de ensino, que integre as equipes, como visto no tópico anterior, uma vez que as equipes não têm autonomia de ação na Diretoria.

Como descrito na metodologia, as entrevistas com os supervisores buscaram mapear a atuação destes burocratas nas dimensões:

- 1) gestão do sistema com a gestão escolar estabelecida em três níveis: a) normativa – como agente de ligação entre DRE, nível central e escolas, circunscrita na fiscalização e controle da infraestrutura física, de recursos humanos, atendimento às normas legais

para manutenção do ambiente escolar, o que inclui as ações voltadas à permanência dos alunos; b) monitoramento de resultados das escolas;

- 2) gestão escolar com a gestão do ensino e da aprendizagem: realizadas no monitoramento pedagógico em processo, ao acompanharem o desenvolvimento do currículo e as reuniões pedagógicas (HTPC e observação de sala de aula), exercendo a interface com o núcleo pedagógico no mapeamento das necessidades formativas e professores e nas ações de apoio à escola no combate ao abandono e reprovação dos alunos.

Apoiados no referencial teórico da UNESCO (2005), argumenta-se que a atuação do supervisor pode impactar positivamente na excelência de aprendizagem dos alunos e equidade, se sua ação no acompanhamento integrar as duas dimensões citadas acima, pois fortalece a gestão escolar, apoia o diretor na manutenção de um ambiente escolar propício ao ensino e à aprendizagem e estabelece a conexão para a ação dos núcleos pedagógicos quando se aproxima da sala de aula.

Se o acompanhamento estiver circunscrito à fiscalização e ao controle de *inputs* e resultados, perde-se a conexão com a dimensão pedagógica da escola. As perguntas norteadoras das entrevistas com supervisores foram:

- 8) Qual o caráter do acompanhamento das escolas exercido pela supervisão de ensino, considerando a tipologia proposta pela UNESCO (2005)? Constitui-se num apoio à equipe de gestão das escolas para melhoria dos resultados de aprendizagem dos alunos ou se restringe a ações de fiscalização e controle?
- 9) Este acompanhamento se dá articuladamente com o núcleo pedagógico? Promove o diagnóstico das necessidades de formação continuada?

O núcleo pedagógico foi entrevistado buscando a conexão entre a gestão escolar e a gestão do ensino, que acontece em dois níveis:

1. no acompanhamento do Currículo a partir dos resultados de aprendizagem em processo dos alunos;
2. na formação continuada de professores voltadas ao alinhamento do Currículo e no aperfeiçoamento técnico dos professores.

Procura-se responder às perguntas específicas desta tese elencadas no quadro abaixo.

10) O acompanhamento das escolas realizado pelo núcleo pedagógico em articulação com a supervisão de ensino promove o alinhamento do Currículo às necessidades de aprendizagem dos alunos?

11) A formação continuada oferecida pelo núcleo pedagógico fortalece a prática docente?

Como apontado na metodologia, o acompanhamento das escolas é definido na legislação da reestruturação da Secretaria como atribuição da supervisão de ensino. Os núcleos pedagógicos interagem com as escolas por meio da supervisão e quando demandados pelas escolas. Podem realizar visitas às escolas, não sendo sua atribuição específica. Esse é um ponto importante a se destacar para verificar a conexão da gestão do currículo (dimensão do ensino e da aprendizagem) com os resultados das avaliações dos alunos (larga escala – SARESP – e as de processos, com a AAP), voltadas ao alcance do Idesp, como previsto na gestão por resultados.

Detalha-se, agora, como as equipes das regionais de ensino se organizam e realizam as ações de acompanhamento das escolas, buscando relacioná-las aos resultados evidenciados na dimensão quantitativa.

Segundo os relatos, os supervisores de ensino têm, em média, de quatro a cinco escolas públicas para acompanhar, acrescido das escolas privadas, onde restringem sua atuação mais à fiscalização e atendimento às normas legais, não entram na esfera pedagógica.

O critério de escolha das escolas e atribuição do setor se dá por antiguidade na rede e classificação. A partir desses parâmetros e distribuição geográfica das escolas, os supervisores fazem suas escolhas, que são validadas pelo dirigente regional de ensino. Segundo entrevista coletada,

a atribuição do módulo de supervisão: por antiguidade e a dirigente atribui o setor, em média 4 escolas públicas por supervisor. Também acompanham as privadas. Cada supervisor tem em média de 3-4 escolas públicas para acompanhar e pela legislação temos que ir, ao menos 1 vez por semana (SE1).

Evidenciou-se nas entrevistas uma distinção entre as Diretorias de Ensino na atribuição do setor da supervisão e sua articulação com o núcleo pedagógico, posto que, segundo o decreto de reestruturação, o acompanhamento pedagógico das escolas é desenvolvido pelas duas equipes, embora seja de responsabilidade precípua do supervisor.

Nas DREs 1 e 2, existe a atribuição de um grupo comum de escolas a serem acompanhadas pelas duas equipes, com o objetivo de criar maior identidade da regional com as equipes escolares e promover a articulação das ações. A adoção dessa estratégia pareceu ser decorrente da ação conjunta das equipes à época do planejamento das ações da DRE, que se desdobra na implementação, conforme os relatos dos núcleos entrevistados. Na DRE1, foi relatado que

os PCNPs tem uma separação de 4 escolas para serem acompanhadas junto com a supervisão. Então isso cria uma familiaridade com a escola, identidade do PCNP com o PC, que é o nosso foco de atuação para que ele seja amparado nas questões pedagógicas da escola e integração com a supervisão porque ambos acompanham o mesmo grupo de escolas (NP1).

O mesmo ocorre na DRE2. Segundo o entrevistado, a Diretoria

tem um grupo fixo de professores coordenadores e supervisores para as escolas para manter maior proximidade, conhecendo alunos e professores mais de perto e procurando entender as suas expectativas (NP2).

Essa dinâmica não foi percebida nas DREs 3 e 4. As escolas acompanhadas pelos supervisores não são, necessariamente, comuns às do núcleo pedagógico, que respondem às escolas por demandas pontuais encaminhadas diretamente pelas escolas, ou seja, a forma de encaminhamento das demandas da escola se diferencia entre os dois pares.

Nas entrevistas com os diretores de escola, o encaminhamento das demandas para a Diretoria Regional está mais presente nas DREs 1, 2. Nas DREs 3 e 4, o encaminhamento fica na dependência da leitura dos Termos de Visita pelo Dirigente, como registrado no tópico relativo ao planejamento, numa ação centralizada. Na DRE4, a entrevista com o diretor da escola evidenciou ele mesmo encaminhar as necessidades direto para o Dirigente Regional ou para os departamentos específicos da SEE/SP. Segundo o supervisor de ensino entrevistado

eu visito todas as instalações da escola, sempre na companhia do diretor ou do vice. Se eu identifico alguma situação de risco e está na governabilidade da escola, eu oriento o reparo. Agora se é alguma coisa que está fora da governabilidade deles, daí eu coloco da melhor forma possível no Termo de Visita para que o dirigente possa tomar conhecimento, então eu tento falar com o nosso dirigente para ele conseguir resolver (SE4).

Foi observado um acompanhamento mais frequente pelo supervisor nas DREs 1, 2, segundo os diretores, semanal, e maior prontidão no encaminhamento de ações corretivas. Segundo relatado do diretor de escola entrevistado,

a supervisora é bem parceira nossa aqui, não podemos queixar não. Ela vem uma vez por semana, anda com a gente pela escola e coloca no Termo de Visita os problemas que nós estamos enfrentando. Agora com o MMR, como tem as reuniões mensais na DE com o dirigente também levamos as demandas de estrutura que nós temos. Nem sempre consegue nos atender prontamente porque também tem o problema financeiro da SE nos últimos tempos (DE2).

Ainda no campo normativo, mas em apoio à dimensão da aprendizagem, é realizada pelos supervisores a verificação dos prontuários dos alunos, nos quais identificam-se os alunos mais faltosos e são direcionadas ações de busca ativa. Todas as DREs entrevistadas adotavam esse procedimento. Na DRE3, o relato é de que

existe uma grande dificuldade com abandono e evasão, especialmente no Ensino Médio. Mas esse ano nós trabalhamos bem a questão da busca ativa. O que é a busca ativa: o supervisor vai na escola olha o mapa da escola, olha o diário do professor e vê os alunos que estão faltando. Daí ele faz uma relação desses alunos, conversa com o coordenador, vice-diretor e diretor, geralmente é o coordenador, e daí dá-se um período. Na próxima visita ele tem que informação de onde está esse aluno. Tem diretores que vão na casa dos alunos. Tem funcionado (DR3).

Um ponto relevante destacado nas entrevistas é o apoio do professor mediador de conflitos (PMEC) no suporte à busca ativa dos alunos faltosos, especialmente nos caso de cumprimento de liberdade assistida. Segundo o entrevistado,

tem um componente importante nas escolas que é PMEC, professor mediador, que é um professor afastado para fazer a mediação de conflitos, violência nas escolas, então ele também é responsável pela busca ativa dos alunos, do Projeto ‘Quem falta faz falta’, vai-se buscar os alunos por todos os meios com os colegas, tentar entrar em contato com a família. Se não conseguir a gente tenta carta, conselho tutelar, todos os meios (SE1).

Na dimensão dos resultados, os supervisores executam ações de apoio aos diretores e equipes escolares na elaboração do plano de ação da escola a partir da análise dos resultados dos Idesps alcançados no último ano, da interpretação das avaliações institucionais da escola e dos resultados das avaliações em processo (AAP), disponibilizados na plataforma “Foco Aprendizagem”, e dos indicadores de fluxo (aprovação, reprovação e abandono). Com a implantação do MMR, foi disponibilizada pela SEE uma plataforma própria para realização

do diagnóstico e a proposição do “Plano de Melhoria das Escolas”. Essa prática foi observada nas quatro DREs entrevistadas. Segundo os relatos,

nós temos as avaliações da AAP, então eles (SEE) encaminham esses resultados pela SED, então temos uma pessoa destacada no NP que monitora esses números. Daí o supervisor tem uma visão panorâmica disso tudo pela SED. Então o supervisor abre o SED e pode ver o que deu certo, o que está faltando e ‘atacar’ o problema. Pegando um exemplo se uma escola tem rendimento abaixo do esperado em Matemática, então o supervisor encaminha o problema pro NP, então tem lá uma PCNP especialista de Matemática, então vamos ver quais foram as questões que os alunos não alcançaram as habilidades, ou mesmo no SARESP que também está na SED, em que conteúdo e o que faltou. Daí vai se trabalhar isso com o PC da escola e, estes por sua vez, nas reuniões semanais de trabalho pedagógico coletivo o PC trabalha com os professores, que retomam com os alunos na recuperação contínua na sala de aula (SE3).

Na DRE4 esta ação existe, com periodicidade mais espaçada quando comparada às DRE1 e 2. Segundo a supervisão de ensino,

eu faço uma análise dos indicadores das escolas semestral. No início do ano para apoiar a elaboração, depois no replanejamento para ver se deu tudo certo, se precisa mudar alguma coisa (SE4).

O fortalecimento das equipes gestoras para a elaboração e gestão dos planos de ação é realizado pela supervisão de ensino na formação continuada de diretores. Nas DREs 1, 2 e 3, ela acontece nas visitas; quando são abordadas no estudo da legislação. Não foi registrada essa prática na DRE4.

A formação de gestores é vista como um ponto frágil na opinião dos núcleos pedagógicos, embora seja de responsabilidade da supervisão de ensino. Há relatos de interrupção do apoio à formação de diretores oferecida pela SEE, que se dava nas reuniões de polos formativos. Segundo o entrevistado,

quando tinha do GR (grupo de referência) a formação de diretores era desenvolvida por polos formativos e discutia-se casos similares, tinha diálogo entre eles e fazia-se a orientação técnica, caminhamos bastante foi bom porque a diretoria não tinha pernas para atender individualmente os diretores. Mas o GR acabou e a formação do gestor fica por conta dos supervisores (NP2).

Esse movimento teria sido retomado com a implantação do MMR, nas quais são dedicadas formações aos Diretores na DRE para operação do modelo, fortemente centrado na análise de indicadores que compõem o Idesp e na gestão. Para o núcleo pedagógico da DRE1,

a reestruturação trouxe o GOE (gerente de organização escolar) que libera o diretor das atividades burocráticas para ele cuidar dos problemas pedagógicos, coisa que ele não tinha tempo. Com o MMR ele tem as ferramentas para focar esse trabalho. Foi um ano de muito estudo aqui na diretoria para formar e preparar o diretor para ser um formador na sua escola. A gente até acha que o ano que vem não vai ser de muitos avanços ainda, mas compreensão de um método de melhoria ele se sente amparado porque tinha a presença de um supervisor e PCNP apoiando a escola na elaboração do plano de melhoria (NP1).

Por outro lado, na DRE4, a situação é distinta. Segundo a entrevistada,

olha a gente não faz a formação, quem faz é a EFAP. A gente faz mais o aconselhamento nas visitas que são quinzenais (SE4).

A partir do planejamento, o monitoramento pedagógico das escolas pela supervisão se realiza no acompanhamento dos planos de ação e do desenvolvimento do Currículo. Nesse ponto, a prática entre as DREs se distingue significativamente no que se refere à articulação com o núcleo pedagógico.

Em todas as diretorias entrevistadas observou-se a participação dos supervisores de ensino nas reuniões de HTPC, mais frequentes nas DREs 1 e 2, onde o núcleo também participa e faz observação de sala de aula. A realização das HTPCs é apontada pelos diretores escolares como um momento de alinhamento do Currículo, nem sempre bem aceito pelos professores. Mas evidenciou-se uma quebra nessa dinâmica em todas as diretorias, com a mudança de foco dos núcleos pedagógicos em 2011. Os relatos a seguir, que sintetizam essa visão, são de que

antes de 2011 nosso foco era o PC e o professor. Daí a partir de 2011, como não podemos mais trazer os professores por conta da Resolução da secretaria, nosso foco é o PC porque entende-se que ele é o formador pedagógico na escola. Isso deu alguns problemas porque o PC nem sempre tem essa veia formativa ou conhecimento técnico de todas as disciplinas para passar a formação. Daí a gente entra com um apoio do PCNP da disciplina para oferecer apoio para ele (NP1).

Por outro lado, observam que a partir de 2012,

com a reestruturação e a crise financeira da Secretaria ficou limitado chamar os professores porque existe uma legislação para trazer o PC. O professor só pode ser convocado 4 vezes no ano por conta da falta de professor na escola. Ocorre que essa formação não surte o efeito que se espera porque o PC não é da área específica e ele não consegue transpor, fica com ele (NP3).

Como registrado no capítulo 4, em todas as diretorias entrevistadas essa decisão de centralização da formação continuada do currículo nos professores coordenadores pedagógicos das escolas é interpretada como uma limitação para a efetiva implantação do currículo. Esse encaminhamento parecer ter produzido uma desconexão relevante do nível central com as escolas nesse período. A Política acaba ficando distante da prática em sala de aula e o contato com o professor acaba se dando por meio dos cursos de formação oferecidos pela EFAP, em modalidade on-line, sem o suporte de um mediador e cuja adesão é facultativa. Talvez este seja o aspecto mais relevante a se considerar na articulação das dimensões da gestão da educação – repensar as modalidades de formação continuada destinadas não só aos professores, mas a todo quadro do magistério.

Certamente este é um limitante da mudança de gestão que a Secretaria se propõe, na medida em que gestão é um meio, uma ferramenta de organização de contextos e vivências preexistentes. Sem o amparo conceitual da formação, as evidências das avaliações e demais mecanismos de monitoramento das escolas não são âncora para a transformação da prática, como argumentado por Pressman e Wildavsky (1973), mas somente mais uma etapa de uma gestão inócua, estéril, que se realiza no reino das aparências (BROMLEY; POWELL, 2012).

Por outro lado, se o dirigente de ensino não tem uma ação integradora, como se verificou nas DREs 1 e 2, a atuação das equipes da supervisão e do núcleo pedagógico ficam fragilizadas, se distanciam do pedagógico. A DRE3 é um exemplo cabal dessa hipótese. Embora o núcleo pedagógico tenha uma tradição formativa consolidada e aceita pelos professores, a interrupção de sua atuação por decisão unilateral do dirigente de ensino criou uma distância relevante entre o NPE e as escolas.

Essa distância é reforçada por outros descolamentos de processo: o acompanhamento do dirigente do trabalho dos supervisores nas escolas é pró-forma, uma vez que quando realizada a entrevista havia quase um bimestre de termos de visitas para serem lidos, e não se adotava a prática de reuniões de alinhamento conjunta com as equipes. As decisões e encaminhamentos são tomados pontualmente. Situação similar foi identificada na DRE4 e parece ser a diferença fundamental nas práticas de gestão entre os pares de Diretorias investigados: nas Diretorias com melhor desempenho – DRE1 e 2 – o ciclo de gestão se completa (PDCA) em circuitos constantes de alinhamento semanal das equipes com as escolas, nas visitas de acompanhamento, seguidas pela reunião com o dirigente regional. Essa dinâmica traz maior fluidez de comunicação e maior capacidade da DRE no atendimento das escolas.

Embora o período analisado seja anterior à implantação do MMR, um ponto a ser considerado a partir das observações de campo é que o MMR prioriza a formação nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática (“alavancas do plano de melhoria do Idesp”). O atendimento às demais disciplinas ocorre por demanda das escolas e entra na escala de prioridade dos núcleos. Segundo relato de campo no núcleo pedagógico da DRE3

nosso planejamento para este ano estava pronto, prevíamos ações formativas em todas as disciplinas, realização de cursos à noite porque esta é uma ação realizada aqui na DE e muito bem recebida pela comunidade escolar, embora seja fora do horário de trabalho. É um momento que os profissionais conseguem se distanciar da sua rotina e se dedicar a sua formação, refletir sobre sua prática, muito enriquecedor. Mas com a chegada do MMR ele foi abortado porque agora a prioridade da diretoria é a formação para língua portuguesa e matemática porque são as disciplinas que contam para o IDESP (NP3).

Nas DREs 1, 2 e 3, como já havia uma cultura formativa mais consolidada nos núcleos, essa prática fica mais sólida, embora a articulação com a supervisão se faça mais presente nas DREs 1 e 2, nas quais foram identificadas maior frequência de participação nas HTPCs e a prática de observação em sala de aula, também presente na DRE3. Segundo entrevista com a supervisão de ensino da DRE2

a supervisão faz semanalmente uma reunião de alinhamento para revisar e alinhar as ações previstas no PA. Existe uma Executiva Pública responsável pela consolidação dos resultados das escolas que trabalha com a supervisão. A partir desta consolidação, a supervisão com o NPE elabora as formações, sendo professores de Português e Matemática (PCNP especialistas), para os PCS e diretores (SE2).

Na DRE3 foi relatado que o núcleo

tem uma cultura de formação muito sólida, o ano passado foi brilhante. Fizemos formação de professores de PC. Elaboramos um plano, daí o que aconteceu, veio essa política pública do MMR e nosso plano foi abortado porque ele está lá em stand by. Largamos tudo que gente tinha que fazer, e ele está lá guardado porque o MMR tem interesse foco nos gestores e os PC's ficaram de fora (NP3).

A DRE4 é a mais fragilizada no acompanhamento das escolas como um todo. Em termos de engajamento da supervisão e condições de trabalho do núcleo pedagógico, que opera com menos de 40% do quadro de funcionários previsto e em prédio distante da

Diretoria, como pode-se observar no excerto da entrevista realizada com o supervisor de ensino. Segundo o supervisor entrevistado,

eu não consigo acompanhar nenhuma escola de manhã porque trabalho na Prefeitura. Então eu não participo das HTPCs das minhas escolas que fazem isso de manhã. Visito as escolas quinzenal (sic). Nas escolas que estão com um problema mais crônico, eu oriento o PC a solicitar a presença do núcleo pedagógico (SE4).

Segundo o NP4,

atualmente a formação de professores está inviável devido às verbas limitadas de transporte. Neste ano promovemos algumas formações em parceria com universidades para os professores de Matemática, Inglês e Português. Para PC tivemos algumas, pois estamos em poucos PCNP, conseguimos fazer formação só no 1º semestre de 2017 (NP4).

Esse cenário é corroborado pelo diretor de escola entrevistado, segundo o qual

falta suporte pedagógico para os Professores Coordenadores das escolas, em especial os novos. A Supervisora não participa da formação de professores, ATPC e atividades pedagógicas, porque é mais próxima da diretora (questões administrativas). Em algumas ocasiões a Supervisora verificou as Atas das ATPC e deixou algumas orientações. Os Professores Coordenadores do Núcleo Pedagógico da Diretoria de Ensino (PCNP) não estão mais chamando para Formações na DE e nem estão vindo à escola como ocorria em anos anteriores. Também, há de se investigar o número de PCNP na Diretoria de Ensino, as condições de transporte, bem como as atividades administrativas e burocráticas a que estão destinados. Às vezes chamam alguns professores e gestores para informações pontuais e sobre Programas da SEE, porém não se caracteriza como Formação Continuada (DE4).

A partir dessas evidências observou-se a DRE4 como a mais distante da prática das escolas, desde o planejamento, e que perpassa toda a implementação. Os relatos dos Diretores são de uma supervisão fiscalizadora. O apoio ao Diretor da escola no encaminhamento das necessidades à Diretoria de ensino se restringe ao registro nos Termos de Visita. A ponte com o núcleo pedagógico é praticamente inexistente, ao passo que é recomendado à equipe escolar que se remeta diretamente ao núcleo. Este, por sua vez, com equipe bastante reduzida, não consegue fazer frente às demandas.

Nas DREs 1 e 2, a supervisão parece articular melhor as dimensões normativa, pedagógica e de resultados, nos termos da tipologia proposta pela UNESCO (2015), até porque essa articulação é garantida desde o início, no momento do planejamento, e se espraia

por toda a implementação. A síntese da pontuação do indicador de gestão pedagógica é apresentada no quadro 9.

Nível de Gestão	Indicadores	Parciais				Global				Categorias			
		DRE 1	DRE2	DRE3	DRE4	DRE 1	DRE2	DRE3	DRE4	DRE 1	DRE2	DRE3	DRE4
Pedagógica	j. Acompanhamento das HTPC's pelo supervisor	A	A	PA	I	1	1	2	3	Alta capacidade de apoio pedagógico	Alta capacidade de apoio pedagógico	Média capacidade de apoio pedagógico	Baixa capacidade de apoio pedagógico
	k. Observação de sala de aula pelo supervisor	PA	PA	PA	I								
	l. Ações para equidade: melhora do desempenho escolar, redução da evasão e abandono e reprovação como busca ativa de alunos; apoio à equipe escolar para elaboração e implementação de planos de recuperação habilidades e competências;	A	A	A	A								
	m. Formação continuada no Currículo pelo Núcleo Pedagógico	A	A	PA	I								
	n. Observação de sala de aula pelo Núcleo Pedagógico	PA	PA	PA	I								

Quadro 9 - Indicador de gestão pedagógica das Diretorias Regionais de Ensino da amostra

Fonte: Elaboração própria, 2018.

Nota: *A= Adequado; PA= Parcialmente Adequado; I= Inadequado.

Em síntese, a partir do quadro 9, observou-se que as DREs têm maior capacidade de apoio pedagógico às escolas quando o acompanhamento realizado pela supervisão de ensino é salvaguarda para superação das limitações de estrutura, mas, principalmente, é referência para a atuação das oficinas pedagógicas, como especialistas no Currículo.

O Supervisor, como um generalista, auxilia a escola na interpretação dos seus indicadores de avaliação e na organização do trabalho pedagógico. E, como um articulador na diretoria do suporte pedagógico, faz a referência das necessidades formativas das equipes escolares, identificadas nas reuniões de HTPC e nas observações de sala de aula, para o núcleo. Embora a prática de observação em sala de aula não seja amplamente difundida entre as Diretorias, é apontada nas DREs 1, 2 e 3 como um importante momento de mapeamento das necessidades de aperfeiçoamento da prática docente frente às dificuldades cotidianas de aprendizagem dos alunos. Numa correção de processo das práticas pedagógicas mais de curto prazo.

Nas Diretorias de melhor desempenho, o que inclui aquelas observadas no pré-teste, essa dinâmica de acompanhamento apoiada pelo instrumental da Plataforma Foco na Aprendizagem associada à formação, pareceu ser um diferencial na utilização dos resultados das avaliações para a gestão de sala de aula. Os planos de recuperação de aprendizagem elaborados pelas equipes são evidência dessa rotina, não encontrada na DRE4.

A integração das equipes como estratégia de gestão fica mais evidenciado quando se analisa o indicador de 'gestão relacional'

Nível de Gestão	Indicadores	Parciais				Categorias			
		DRE 1	DRE2	DRE3	DRE4	DRE 1	DRE2	DRE3	DRE4
Relacional	u. Dirigente promove compartilhamento boas práticas com as escolas	A	A	I	I	Alta capacidade articulação da rede	Média capacidade articulação da rede	Pouca capacidade articulação da rede	Nenhuma capacidade articulação da rede
	v. Dirigente promove espaços de estudos coletivos na DRE	A	A	PA	I				
	x. Supervisor promove espaços de compartilhamento/estudos com as escolas	PA	PA	PA	I				
	z. NP promove espaços de estudos coletivos na DRE com as escolas	A	A	PA	I				

Quadro 10 - Indicador de gestão relacional nas Diretorias Regionais de Ensino da amostra

Fonte: Elaboração própria, 2018.

Nota: *A= Adequado; PA= Parcialmente Adequado; I= Inadequado.

A prática do planejamento da DRE – que se inicia no levantamento das demandas reais das escolas pela equipe de supervisão e do núcleo pedagógico para, na lógica reversa, organizar o trabalho da DRE – evidenciou-se mais efetiva no atendimento às escolas, como um momento do ‘alinhamento político’ a que se referia Plank (2016), na medida em que este processo é *per se* a vivência do que seria a capacidade gestora da DRE das diretrizes da Secretaria adequadas ao contexto local. O balanço coletivo das ações levava as equipes ‘a conta de chegada’ (DRE 1) para priorização das ações das equipes, em face das condições objetivas no momento da tomada das decisões.

Nesse sentido, a realização sistemática de reuniões de nível com as equipes de supervisão e núcleo pedagógico mostrou trazer mais prontidão ao endereçamento de correções de rumo pelos dirigentes regionais, abrindo a possibilidade de aprendizado coletivo entre as equipes, na medida em que, usualmente, desdobrou-se em sessões de estudo para a formação das equipes escolares. Esse movimento possibilitou uma prática mais reflexiva por parte das equipes, mas que parte para a redefinição de processos e comportamentos em ciclos menores ao longo do ano, não se esperando até o ano seguinte para fazer esse balanço, como evidenciado na DRE 4.

O dirigente é o líder do processo e aí reside a diferença fundamental entre os dois pares. Nas DRE 3 e 4, os dirigentes são centralizadores e, embora ambos tenham especialização em gestão pública e conheçam as rotinas de acompanhamento previstas nos materiais de gestão da Secretaria, operam a Diretoria numa lógica de ‘apagar o incêndio’ (DRE4).

A partir da análise dos indicadores, no universo pesquisado, a maior capacidade de suporte das diretorias de ensino ao trabalho das escolas parece estar associada à maior adequação da capacidade de funcionamento, especialmente no tocante aos recursos humanos, com destaque para a equipe pedagógica.

Pôde-se observar no campo coletado durante a pesquisa que um *déficit* do quadro de apoio pedagógico da DRE, quando agravado por uma visão pouco integradora do dirigente e pouco comprometimento da supervisão de ensino, produziu uma quebra no monitoramento pedagógico das escolas. O acompanhamento escolar assumiu um caráter mais fiscalizatório, regulador de normas legais e de cumprimento de metas, sem oferecer o suporte adequado às escolas para alcançá-los.

Essa dissociação de processos parece ser um divisor na capacidade das Diretorias em oferecer suporte à melhoria dos resultados das escolas, pois sua ação não chega ao trabalho pedagógico das escolas.

Assim, quando o pedagógico falha por falta de integração e/ou deficiência de quadros, o monitoramento acontece formalmente, mas não é instrumento de gestão da aprendizagem nos termos propostos pela UNESCO (2005). Isso se mostrou um limitante na capacidade dos burocratas de nível médio dessas diretorias em promover articulação e coordenação das ações de avaliação, formação e gesto do currículo nos termos propostos na formulação vigente, como pode-se observar na síntese dos indicadores apresentada no quadro abaixo.

Nível de Gestão	Indicador				Tipologia			
	DRE 1	DRE2	DRE3	DRE4	DRE 1	DRE2	DRE3	DRE4
Condições de funcionamento Físico, financeira da DRE	1	1	1	2	Adequada	Adequada	Adequada	Parcialmente Adequada
Estratégica/planejamento	1	1	3	4	Muito articuladora Alta capacidade gestão estratégica	Muito articuladora Alta capacidade gestão estratégica	Pouco articuladora Média capacidade de gestão estratégica	Pouco Articuladora Pouca capacidade de gestão estratégica
Pedagógica	1	1	2	3	Alta capacidade de apoio pedagógico	Alta capacidade de apoio pedagógico	Média capacidade de apoio pedagógico	Baixa capacidade de apoio pedagógico
Pessoas	1	1	2	3	Alta capacidade de apoio de recursos humanos	Alta capacidade de apoio de recursos humanos	Média capacidade de apoio de recursos humanos	Baixa capacidade de apoio de recursos humanos
Relacional	1	2	3	4	Alta capacidade articulação da rede	Média capacidade articulação da rede	Pouca capacidade articulação da rede	Nenhuma capacidade articulação da rede

Quadro 11 - Síntese dos indicadores de gestão das Diretorias Regionais de Ensino da amostra
Fonte: Elaboração própria, 2018.

Conclusão

Apresentam-se aqui as considerações finais desta tese a partir do referencial teórico e do campo coletado na pesquisa. Como colocado pela literatura, a educação é um fenômeno multicausal, fortemente correlacionado a outras políticas estruturantes, como a econômica e a proteção social, que se refletem no contexto familiar dos alunos e no contexto territorial das escolas onde estudam, de modo que a tese se debruça sobre um recorte deste contexto. A partir do tratamento quantitativo e da realização das entrevistas qualitativas em duas etapas – pré-teste e campo – tentou-se cercar de todo cuidado para delimitar objeto, mas com a certeza de que o fenômeno é muito maior.

Investigou-se a atuação das Diretorias em um recorte do território da RMSP, considerado um dos mais desiguais do estado – como observado nos anexos estatísticos – justamente para investigar quais seriam as práticas de gestão que poderiam resultar em mais qualidade nas escolas, dados os ‘constrangimentos’ da implementação (LINDBLOM, 1981, PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973).

A partir das categorias de análise estabelecidas no modelo, foram pesquisadas as DREs como gestoras de nível médio do sistema, responsáveis pela coordenação das diretrizes estratégicas da Política enquanto elemento de ligação de diferenciação do desenho geral aos contextos locais, para que de fato haja excelência com equidade para todos os alunos.

Feitas essas ponderações, apresentam-se nesta seção as principais evidências da análise do campo a partir da pergunta geral desta tese – quais processos de gestão da Diretoria Regional de Ensino resultam em melhor alinhamento dos níveis institucionais de gestão? Ou seja, como a Diretoria de Ensino pode melhor articular o Currículo à avaliação; formação de equipes escolares ao monitoramento, dadas as metas de *accountability* propostas nos principais indicadores finalísticos do sistema educacional de São Paulo?

Argumentou-se que, dada a posição que as diretorias de ensino ocupam no sistema educacional, são responsáveis pela articulação das ações para o provimento de suporte adequado às escolas para que alcancem as metas de qualidade educacional projetadas nos sistemas de *accountability*. Esse provimento inclui tanto as questões de infraestrutura levantadas ao longo do monitoramento pedagógico, como o endereçamento para o núcleo pedagógico das necessidades identificadas de formação continuada das equipes escolares.

Pela proximidade das escolas, as diretorias regionais de ensino têm melhores condições de mapear as necessidades e fragilidades das equipes escolares para encaminhar ações corretivas que estejam ao alcance da sua governabilidade, ou referenciar para o nível central as situações específicas, promovendo um ciclo de aprendizado a partir das fragilidades identificadas. O INEP (2010) ressalta que um papel fundamental a ser desempenhado pelas Diretorias é criar um ambiente de troca produtiva entre as escolas o que sedimentaria uma comunidade de aprendizagem, como experimentado em outros sistemas, com em Ontário e no Reino Unido.

Nesse aspecto, como colocado por Pressmann e Wildavsky (1973), garantidas as condições de operação, a avaliação e o monitoramento podem ser as duas faces da mesma moeda na implementação de políticas exitosas, especialmente em instituições burocráticas, quando levam a ciclos contínuos de aprendizagem coletiva das equipes, motivados pelo compromisso coletivo para com a missão e pelo individual, de progressão na própria carreira.

No entanto, como Browley e Powell (2012) mostraram, por mais ‘protocolados/normatizados’ que sejam as políticas, existem *decouplings* de processos de modo que a rotina não as leva aos resultados pretendidos porque não se estabelece a conexão entre meios utilizados na implementação e os objetivos projetados. Cria-se a aparência de que as políticas são implementadas, mas o modo com que os processos acontecem, fatalmente não conduzirão aos resultados pretendidos.

Assim, no caso das Diretorias de Ensino, considerando a direção rede orientada que caracteriza o sistema educacional brasileiro, investigou-se a atuação dos burocratas de nível médio na conexão os pilares da política educacional da Secretaria da Educação - avaliação, referências curriculares, formação continuada do magistério - em apoio às escolas para alcance dos resultados projetados no sistema de metas e para o aperfeiçoamento das capacidades técnicas das equipes e, conseqüente valorização da carreira.

Nesse sentido, pesquisou-se a ação dos dirigentes regionais de ensino no planejamento e gestão estratégica da Diretoria e das escolas, e dos supervisores de ensino e dos núcleos pedagógicos no acompanhamento das escolas e na formação das equipes escolares. Apresentam-se a seguir os principais achados da pesquisa, considerando a conexão necessária entre os três níveis de gestão adotados no modelo conceitual.

1. Na dimensão da gestão do sistema:

A conexão da diretoria regional com o nível central e as escolas ocorreu quando os dirigentes regionais adotaram uma estratégia de integração das equipes em reuniões sistemáticas, especialmente da equipe da supervisão e dos núcleos pedagógicos. Evidenciou-se que essa ligação é mais efetiva quando existe planejamento reverso das ações da DREs pautado no levantamento prévio das necessidades das escolas.

Nas duas diretorias com melhor desempenho essa prática se inicia a partir da prospecção das necessidades das escolas pela supervisão, articulada ao núcleo pedagógico, e prossegue ao longo da implementação no encaminhamento de ações corretivas em um movimento de constante revisão do plano de trabalho da DRE, atrelado ao planejamento das escolas, por bimestre.

A dinâmica pareceu resultar em maior foco e aderência das ações planejadas pela DRE e maior fluidez na recondução de ações. Observou-se que os espaços de compartilhamento colegiado dos diagnósticos das escolas e proposição de ações corretivas nas reuniões das equipes com o dirigente regional assumem caráter de aprendizado intra DRE, especialmente quando acompanhados por oferta de orientação técnica às equipes escolares, que acabam demandando “sessões de estudos” das equipes das DREs para a preparação da orientação técnica oferecidas às escolas.

Este parece ser um ponto central para o desenvolvimento de ações de suporte das Diretorias de Ensino ao desenvolvimento do currículo nas escolas articulando aos resultados das avaliações e à formação e ao aperfeiçoamento das práticas. Observou-se que, desse modo, as equipes regionais ‘vivenciam’ no planejamento integrado e nas sessões de estudo as situações as fragilidades identificadas nas escolas e de compartilhamento de boas práticas. Observou-se que essa dinâmica permitiu, por um lado, maior acuidade no direcionamento do suporte e, por outro lado, o aperfeiçoamento da própria equipe da DRE para fazer frente à demanda de sua atuação.

No entanto, do ponto de vista do suporte da sSecretaria para operação das DREs, segundo os gestores das DREs entrevistados, a formação continuada ofertada pelo nível central para operar o ‘sistema de gestão por resultados’ foi descontinuada neste período. Como resultado, as equipes relatam uma fragilidade das equipes da supervisão e núcleo pedagógico das DREs na gestão do currículo, articulada às evidências da avaliação larga escala (Saresp) e as continuadas presentes nas AAPs. Nas Diretorias nas quais existia a prática

de sessões coletivas de estudo, nos períodos de descontinuidade, as equipes relatam voltar aos materiais utilizados para seguir. Isso inclui a DRE3, embora esteja no segundo par.

No que se refere ao retorno do monitoramento das escolas para a formulação e redesenho da política, no período analisado, evidenciou-se maior distanciamento da SEE/SP, tanto no que se refere à preparação desses gestores para a ação quanto na recondução de ações pelo nível central a partir das evidências coletadas pelos supervisores de ensino e núcleos pedagógicos ao longo da implementação.

As entrevistas realizadas no campo não mostraram movimentos de volta do monitoramento das escolas para o nível central, ao passo que, segundo relato dos entrevistados, os planos das DREs não foram monitorados sistematicamente no período. Até a implantação do MMR em 2017, segundo eles, não ocorreram reuniões de alinhamento da gestão entre as DREs e a subsecretaria de Articulação Regional. Os dirigentes regionais reportam reuniões esparsas com o nível central para balanço das ações, geralmente no final dos semestres, época do replanejamento das escolas, e no final do ano para o compartilhamento das ações implementadas.

2. Na dimensão da gestão escolar:

Quando o Supervisor realiza um acompanhamento diagnóstico e próximo das escolas, este tende a ser mais de apoio ao Diretor no fortalecimento das capacidades técnicas e no endereçamento das demandas da escola ao dirigente regional, e menos de fiscalização.

O monitoramento contínuo colegiado dos resultados das avaliações das escolas (iniciais, contínuas e as institucionais) pelos Supervisores, em articulação com o núcleo pedagógico, em reuniões com os dirigentes, pareceu criar a ponte entre o nível mais geral dos resultados e toda infraestrutura da escola da perspectiva do dirigente e dos Diretores e sua relação com a dimensão pedagógica, quando articula o uso das avaliações para gestão do currículo e da formação continuada das equipes em todos os níveis institucionais.

Notou-se na DRE de menor desempenho, especificamente na DRE4, frequência menor de visitas do supervisor e ação mais pautada na verificação de prontuários, de regimentos, de prestação de contas da escola, pouco dedicada a apoiar o Diretor. A partir do campo coletado, essa dinâmica pareceu ser decorrência da dinâmica de gestão adotada pelo dirigente, que não promove reuniões de alinhamento das equipes e centraliza as decisões no encaminhamento de

ações corretivas, aliado à postura evasiva da supervisão em relação às escolas. Essa organização de gestão pareceu afastar a DRE das escolas como suporte, com sobreposição de ações e atraso de tempo entre as necessidades apontadas pelas unidades e a ação do dirigente.

3. Na dimensão da gestão do ensino e aprendizagem

A conexão com a sala de aula se mostrou mais efetiva quando a equipe da supervisão atua de forma articulada com o núcleo pedagógico da DRE e quando o acompanhamento vai além da fiscalização e do controle. A proposição de um conjunto comum de escolas a serem acompanhadas pela supervisão e pelo núcleo pedagógico mostrou promover maior sinergia entre as equipes, e destas com as escolas, como evidenciado nas DRE 1 e 2. O Supervisor acompanha as reuniões de trabalho pedagógico da escola e referencia as necessidades formativas ao núcleo pedagógico.

Nas DREs de menor desempenho, observou-se desarticulação das duas equipes, que atuam em separado desde o planejamento e prosseguem assim ao longo da implementação, em que pese o fato do quadro do núcleo estar incompleto na DRE4. Essa dinâmica tende a favorecer um acompanhamento fiscalizatório e apartado da dimensão pedagógica, na qual se perde a ligação com o Currículo – uma vez que pela legislação da SEE/SP quem realiza as visitas são os Supervisores.

O suporte da DRE às escolas pelo núcleo pedagógico para gestão do currículo e da formação continuada dos Coordenadores pedagógicos fica refém da capacidade de atendimento das equipes às demandas pontuais endereçadas diretamente pelas unidades.

Observou-se, também, uma quebra da governança da gestão do Currículo alinhada com a formação continuada de professores e os resultados das avaliações. Com a diretriz adotada pela SEE/SP em 2011, segundo a qual a formação pedagógica oferecida pela DRE passa a ter como foco o Coordenador Pedagógico das escolas, e não mais o Coordenador e os Professores.

Em que pese o fato de esta decisão se dar em um contexto de falta de Professores na rede e excesso de ausência, o que resultava num volume expressivo de aulas vagas, o efeito colateral evidenciado nas entrevistas foi um afastamento da Política da sala de aula, uma vez que os PCs não são formadores. No mais das vezes, são professores de disciplinas específicas e enfrentam limitações para reproduzir as capacitações oferecidas pela DRE na escola. Uma vez que os cursos ofertados pela EFAP aos Professores são de adesão voluntária, o

alinhamento da rede em torno do Currículo e das avaliações na gestão dos resultados de aprendizagem dos alunos mostrou-se fragilizado.

A partir da pesquisa desta tese, observa-se que, as DREs que mostraram maior capacidade de apoio à gestão das escolas, mesmo havendo essas descontinuidades de ações do nível central, foram aquelas que possuíam condições de funcionamento adequadas, especialmente no que tange à quantidade e capacidade técnica das equipes pedagógicas (supervisão de ensino e núcleo pedagógico), embora o quadro técnico administrativo fosse um ponto vulnerável em todas elas. Adotaram um sistema de planejamento estratégico da Diretoria, com reuniões colegiadas frequentes do dirigente com as equipes da Diretoria e com os Diretores de escolas, para revisão de suas ações, encaminhamento de ações corretiva e compartilhamento de boas práticas.

No que tange o acompanhamento das escolas, observou-se maior capacidade de apoio pedagógico das DREs às escolas quando as visitas da supervisão são frequentes e quando, a partir do acompanhamento das HTPC's e da observação em sala de aula, o Supervisor estabelece a ponte entre a equipe pedagógica do distrito e as equipes pedagógicas escolares a complementação de formação e a organização das atividades de recuperação das aprendizagens dos alunos. Observou-se em todas as Diretorias a organização de ações de suporte às escolas para o combate à evasão dos estudantes.

Analisando as evidências à luz do referencial teórico, recupera-se o argumento de que o alcance dos padrões de excelência projetados nos indicadores e metas de qualidade caracterizam-se como uma arena política de decisões e, nesse sentido, os padrões são um norte para o alinhamento da missão da instituição, de definição das responsabilidades compartilhadas e de fortalecimento das competências técnicas das equipes para sua implementação eficaz e não um fim em si mesmas. Seu alcance estaria, assim, relacionado à capacidade dos governos em alinhar a burocracia educacional em torno dos valores e marcadores estratégicos que orientam sua política e oferecer-lhes as condições de implementação.

As evidências de campo afirmam estas colocações. As principais diferenças encontradas nos indicadores das entrevistas qualitativas remetem à adoção de uma gestão compartilhada nas Diretorias de melhor performance. As reuniões de nível do dirigente com as equipes da Diretoria e dos Supervisores e núcleo pedagógico com as escolas são momentos de alinhamento de entendimento dos parâmetros curriculares e de mapeamento de fragilidade

e ajuste de expectativas de resultados, dadas as condições objetivas da rede e a meta a se alcançar.

Por outro lado, as Diretorias com menor rendimento evidenciam que a baixa capacidade das DREs de oferecer suporte de infraestrutura e pedagógico às escolas parece estar associado à deficiência de quadro de profissionais – tanto em quantidade, no NP, como de visão e capacidade, no caso dos Supervisores entrevistados na amostra, como à ausência de liderança e visão articulada do dirigente regional.

Observou-se que quando existe a sobreposição de: a) uma visão ‘compartimentalizada’ do dirigente; a) *déficit* de quadros; c) supervisão mais fiscalizatória do que pedagógico rompe-se a conexão das ações de suporte das DREs para com as escolas. A DRE3, cujo dirigente não tinha uma postura estratégica assim como na DRE4, mas o quadro de NP estava completo, trabalhava em conjunto com a supervisão e tinha uma tradição formadora sedimentada há muitos anos, evidenciou-se que as equipes acabam se organizando para atender as escolas, apesar do dirigente. Nesse caso, repensar o processo de seleção e formação continuada dos dirigentes promoveria a correção do rumo.

A retomada das reuniões de alinhamento da SEE/SP com as Diretorias Regionais e com as escolas, apresenta potencial para cobrir a lacuna do alinhamento do monitoramento com a gestão do currículo e as avaliações, se continuada e apoiada por orientações técnicas formativas destinadas a todos os níveis de gestão porque outras iniciativas similares já existiram no passado da SEE/SP, como relatado no capítulo 4.

Por outro lado, mostrou-se importante repensar o modelo de formação continuada das equipes das Diretorias e das escolas, a partir de três aspectos. O primeiro relaciona-se à capacidade das modalidades de formação adotadas pela secretaria em alcançar os objetivos formativos a que se propõe, tanto no que se refere à formação dos quadros da secretaria como em relação aos Professores. Este é o segundo aspecto a se considerar.

A mudança de foco formativo das DREs para os coordenadores pedagógicos das escolas parece ter produzido uma desconexão entre a formação do nível central e os professores, na medida em que, como exposto nos capítulos 4 e 6, a atuação do Professor Coordenador como formador de Professores é bastante questionada. Por último, como lembra Plank (2016), os espaços de formação presencial também são momentos de alinhamento político da rede em torno da política implementada. Ao prescindir desses momentos rompe-se essa possibilidade de diálogo com a sala de aula.

Da perspectiva dos limites desta tese, e as possibilidades para novos estudos, a pesquisa dedicou-se a um recorte das Diretorias que apresentavam resultados estatisticamente robustos, mas para conseguir se operacionalizar fez-se a opção por estudar a região metropolitana, uma das mais vulneráveis do estado e que requer maior articulação de ações, o que se justificaria como objeto.

Entretanto, nos coeficientes das regressões utilizadas chamou atenção a presença de muitas Diretorias pequenas, no interior, em regiões aparentemente não tão complexas, mas com desempenhos agregados muito inferiores aos da região metropolitana. Parece haver outras dimensões associadas ao desempenho das Diretorias que podem remeter à sua localização em termos de perímetro rural e urbano. Essa dimensão não foi explorada.

Do mesmo modo, fez-se um amplo esforço de mapeamento dos processos mais eficazes das Diretorias Regionais no suporte às escolas mas não se aprofundou a investigação das características de liderança das burocracias regionais e relação com sua capacidade em mobilizar a rede e superar os ‘constrangimentos da política’ numa ação mais estratégica. É um campo importante para se avançar no estudo das burocracias estatais, uma vez que dado seu posicionamento na estrutura, certamente estarão frequentemente em posição de liderança. Esse entendimento abre espaço para organização de formações específicas para esse público, como as academias de liderança ou mesmo o processo de credenciamento e seleção, uma vez que são designados na função.

Todos esses pontos remetem para um outro campo de pesquisa, que se pretende aprofundar num estudo futuro, acerca dos limites e possibilidades da formação continuada no suporte à gestão baseadas nos resultados das avaliações, uma vez que gestão é um meio para e não um fim em si mesmo.

Dado o cenário de oscilação orçamentária por que passa o setor público e, de outro lado, o universo de possibilidades cada vez mais amplo para comunicação virtual, romper a barreira para criação de comunidades virtuais de aprendizagem parece um campo iminente de estudo, quando se pensa na sustentabilidade da implantação das reformas educacionais recentes.

REFERÊNCIAS

ABERBACH, J. D.; PUTNAM, R. D.; ROCKMAN, B. A. **Bureaucrats and Politicians in Western Democracies**. Cambridge Mass. Harvard University Press, 1981.

ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**. Brasília, nº 10, 1997.

_____. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**. [online]. 2005, n.24, pp.41-67. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000100005>. Acesso: 20 dez. 2017.

_____. Gestão escolar e qualidade: um estudo sobre dez escolas paulistas. **Estudos e Pesquisa Educacionais**. São Paulo: Fundação Victor Civita, 2010. Vide: https://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/abrucio_-_gestao_escolar_e_qualidade_da_educacao_um_estudo_sobre_dez_escolas_paulistas.pdf

_____. Associativismo territorial para a coordenação intergovernamental. In: ABRUCIO, F. L.; RAMOS, Mozart Neves. **Regime de Colaboração e Associativismo Territorial**. São Paulo: Fundação Santiliana, 2012. p. 17-31.

_____; SEGATTO, C. I. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. **Revista Brasileira de Educação**. v. 21 n. 65, abr./jun. 2016.

ALVES, M. T. G.; FRANCO, C. A pesquisa em eficácia escolar no Brasil: evidências sobre o efeito das escolas e fatores associados à eficácia escolar. In: BROOKE, Nagel; SOARES, José Francisco. **Pesquisa em eficácia escolar: origens e trajetórias**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

_____; SOARES, J. F. **Contexto escolar e indicadores educacionais: condições desiguais para a efetivação de uma política de avaliação educacional e pesquisa**, São Paulo, v. 39, n. 1, jan./mar. 2013, p. 177-194.

ANDRADE, J.; LAROS, J. Fatores associados ao desempenho escolar: estudo multinível com dados do SAEB/2001. **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, v. 23, n. 1, 2007, p. 33-42.

ARRETCHE, M. mitos da descentralização: maior democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 11, n. 31, 1996, p. 44-66.

_____. Federação Brasileira: crise ou construção. **Teoria e Debate**. São Paulo, v. 12, n. 41, 1999, p. 21-26.

_____. **Continuidades e discontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995**. **Dados (Rio de Janeiro. Impresso)**, v. 52, 2009, p. 377-423.

_____. **Federalism and territorial equality: a contradiction in terms?** **Dados (Rio de Janeiro. Impresso)**, v. 5, 2011, p. 587-620.

BALL, S. J. **Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. Currículo sem Fronteiras**. Porto Alegre, v. 1, n. 2, 2001, p. 99-116.

_____ ; MAGUIRE, M.; BRAUM, A. **How schools do policy: policy enactments in secondary schools**. London.: Routledge, 2012.

BARRY, Brian. **Why social justice matters**. Cambridge: Polity Press, 2005.

BARZELAY, Michael. **Breaking through bureaucracy: a new vision for managing in government**. Berkley, University of California Press, 1992.

BEHN, Robert D. The big questions of public management. **Public Administration Review**, vol. 55 (July/August), 1995, p. 313-324.

BISHOP, J., MANE, F.; BISHOP, M. Is standard-based reform working? ...and for whom? 2001. (CAHRS Working Paper #01-11). Ithaca, NY: Cornell University, School of Industrial and Labor Relations, **Center for Advanced Human Resource Studies**. Disponível em: <<http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cahrswp/74>>. Acesso em: 10. Ago. 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: 1988.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba: UFPR, vol. 28, jun. 2007, p. 9-30.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial (coletânea)**. Luiz Carlos Bresser-Pereira e Peter Spink, orgs. Editora Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1998.

BONAMINO, A.; SOUSA, S. Z. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Revista de Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, 2012.

BROMLEY, P.; POWELL, W. W. From smoke and mirrors to walking the talk: decoupling in the contemporary world. **The Academy of Management Annals**. DOI:10.1080/19416520.2012.684462. 2012.

BROOKE, N.; SOARES, J. F (Orgs.). **Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

CARNOY, Martin; LOEB, Susanna. Does external accountability affect student outcomes? A cross-state analysis. **Educational Evaluation and Policy Analysis**, v. 24, n. 4, 2002, p. 305-331.

CASTRO, M. H. G. Sistemas de Avaliação da Educação no Brasil. Avanços e Novos Desafios. **Revista São Paulo em Perspectiva**. São Paulo: Fundação Seade, v. 23, jan./jun. 2009, p. 5-18.

_____ ; TORRES, H. G. Duas décadas no Ensino Médio. In: NEGRI, Barjas (Org.). **A Educação Básica no Brasil: avanços e desafios**. Haroldo da Gama Torres e Maria Helena Guimarães de Castro (organizadores); Gilda Portugal Gouvea, coordenação técnica do projeto) – São Paulo: Seade/FDE, 2014.

CENPEC. **Políticas para o ensino médio e desigualdades escolares e sociais** / [organização CENPEC – Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária;

coordenação Maria Alice Setubal e Antônio Augusto Gomes Batista]. – São Paulo: Fundação Santiliana, 2017.

COLEMAN, J. S. et al. **Equality of Educational Opportunity**. Washington: Office of Education / US Department of Health, Education and Welfare, 1966.

CURI, A. Z.; SOUZA, A. P. Análise da Municipalização do Ensino Fundamental no Estado de São Paulo e seus impactos. In: **A Educação Básica em São Paulo: avanços e desafios**. NEGRI, Barjas; TORRES, Haroldo da Gama; CASTRO, Maria Helena Guimarães de (Orgs.); Gilda Portugal Gouveia (coordenação técnica do projeto) – São Paulo: SEADE/FDE, 2014.

CURY, C. R. J. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Revista Educação & Sociedade**, vol. 29, nº 105, setembro/dezembro, 2008, p. 1187-1209.

DAHL, R. The Science of Public Administration: Three Problems. **Public Administration Review**, vol. 7, n. 1, 1947.

DIAS, S.; AMARAL, C. L. O currículo do estado de São Paulo: o que pensam os professores. **Anais do II Seminário Hispano Brasileiro - CTS**, p. 627-634, 2012.

DOBBIN, F.; KIM, S.; KALEV, A. You can't always get what you need: organizational determinants of diversity programs. **American Sociological Review** 2017 . Vol. 76. American Sociological Association, 2011. <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0003122411409704> . Acesso: 15. Dez. 2017.

_____; SCHRAGE, D.; KALEV, A. Rage against the iron cage: the varied effects of bureaucratic personnel reforms on diversity. **American Sociological Review** 2015, Vol. 80. American Sociological Association, 2015. <https://scholar.harvard.edu/files/dobbin/files/asr2015.pdf> . Acesso: 29. Nov.2017.

DOWNS, A. **Inside bureaucracy**. Boston: Little Brown and Company, 1967.

ESPÓSITO, Y.L.; DAVIS, C.; NUNES, M.M.R. Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar – o modelo adotado pelo Estado de São Paulo. **Revista Brasileira de Educação**, n. 13, 2000, p. 25-53.

FAVIERI, R. C. de. **A escola de tempo integral no Estado de São Paulo: um estudo de caso a partir do olhar dos profissionais das oficinas pedagógicas**. Campinas. PUC/Campinas, 2013.

FERNANDES, R.; GREMAUD, A. **Qualidade de educação: avaliação, indicadores e metas**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2009.

FINI, M. I. Currículo e Avaliação: uma articulação necessária a favor da aprendizagem. In: NEGRI, Barjas (Org.). **A Educação Básica no Brasil: avanços e desafios**. Haroldo da Gama Torres e Maria Helena Guimarães de Castro (organizadores); Gilda Portugal Gouvêa - coordenação técnica do projeto) – São Paulo: Seade/FDE, 2014.

FRANCO, C.; BONAMINO, A. **A pesquisa sobre característica de escolas eficazes no Brasil: breve revisão dos principais achados e alguns problemas em aberto**. 2002.

Disponível em: <<http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/7378/7378.PDF>>. Acesso:18. Abr.2016.

FRANCO, C.; ALVES, F.; BONAMINO, A. Qualidade do ensino fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. 2005. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 28, n. 100, Especial, out. 2007, p. 989-1014. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso:18. Abr.2016

FREITAS, D. N. T. de. **A avaliação da educação básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa**. Campinas: Autores Associados, 2007.

FREIRE, P. Conscientização e libertação: uma conversa com Paulo Freire. In: **Ação Cultural para a Liberdade: e outros escritos**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003. Arquivo PDF.

Disponível em:

http://comunidades.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/ater/livros/A%C3%A7%C3%A3o_Cultural_para_a_Liberdade.pdf. Acesso em: 02 de julho de 2013.

GAZIEL, H. Managerial work patterns of principals at high and average-performing Israeli elementary schools. **Elementary School Journal** 96, n. 2, November, 1995, p. 179-80.

GOUVÊA, G. P. **Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil**. São Paulo: Paulicéia, 1994.

GREMAUD, A. P. **Indicador de efeito escola: uma metodologia para a identificação dos sucessos escolares a partir dos dados da Prova Brasil** – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

GRUBER, J. **Controlling bureaucracies: dilemmas in democratic governance**. Berkley: University of California Press, 1987.

HECK, R. H. Principal's Instructional Leadership and School Performance: Implications for Policy Development. **Education Evaluation and Policy Analysis**, v. 14, n. 1, 1992, p. 21-34.

HOJAS, V. F. **SARESP: a escola como produtora de políticas**. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Filosofia e Ciências. – Marília, 2017. 131 f.

INEP. **Melhores práticas em escolas de ensino médio no Brasil**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2010.

_____; NOTA TÉCNICA Nº 040/2014. **Indicador para mensurar a complexidade da gestão nas escolas a partir dos dados do Censo Escolar da Educação Básica**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2014. http://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/indicadores_educacionais/2014/escola_complexidade_gestao/nota_tecnica_indicador_escola_complexidade_gestao.pdf Acesso: 21. Mai. 2016.

KILLINGSWORTH, M. R.; HECKMAN, J. J. Female Labor Supply: A Survey. In: ASHENFELTER, Orley; LAYARD, Richard (eds.). **Handbook of Labor Economics**, vol.1, 1986.

KOHLI, A.; EVANS, P.; KATZENSTEIN, P. J.; PRZEWORSKI, A. HOEBERRUDOLPH, S; SCOTT, J. C.; SKOCPOL, T. **The Role of Theory in Comparative Politics: A**

Symposium. World Politics, v. 48, n. 1, Oct., 1995, p. 1-49. <https://nyuscholars.nyu.edu/en/publications/the-role-of-theory-in-comparative-politics-a-symposium> . Acesso: 09. Ago. 2016.

Lee, V.E.; Bryk, A.S.; Smith, J. (1993). The organization of effective secondary schools. En: Darling-Hammond, L. (Org). **Review of Research in Education**. Washington,: American Educational Research Association, n. 19, pp. 171-268.

LEE, V.; FRANCO, C.; ALBERNAZ, A. Quality and Equality in Brazilian Secondary Schools: A Multilevel Cross-National School Effect Study. Paper presented at the **Annual Meeting of the American Educational Research Association**, San Diego, 2004.

LEVINE, D. U.; LEZOTTE, L. W. Unusually effective schools: a review and analysis of research and practice. Madison: **National Center for Effective Schools Research and Development**, 1990.

LINDBLOM, C. E. **O processo de decisão política**. Tradução de Sergio Bath. Brasília: UnB. 1981.

LIPSKY, M. **Street level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, G. S. **Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família**. (Tese de Doutorado em Educação). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo, 2010.

LOUREIRO, M. R., ABRUCIO, F. L.; ROSA, C. A. Radiografia da Alta Burocracia Federal Brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. **Revista do Serviço Público**, ano 49, nº 4, outubro 1998.

_____; _____. PACHECO, R. S (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafio para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2010.

LOUZANO, P. **Do schools matter in Brazil? Excellence and equity in Brazilian primary education**. (Tese de Doutorado em Educação). Harvard University, 2007.

LÜCK, H. **Liderança em gestão escolar**. Petrópolis: Vozes, 2008. Série Cadernos de Gestão.

_____. **Gestão Educacional: uma questão paradigmática**. Rio de Janeiro: Vozes, 2017. Série Cadernos de Gestão.

MARIN, P. L. **Sistemas de gestão para resultados no setor público: intersecções entre política, governança e desempenho nas prefeituras de Rio de Janeiro e São Paulo**. (Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo). São Paulo, FGV: 2015. <http://hdl.handle.net/10438/15961>

MARSHALL, T. H. Cidadania, classe social e status. São Paulo: Zahar, 1967.

MENEZES-FILHO, Naércio. Os determinantes do desempenho escolar do Brasil. In: **Seminário de economia de Belo Horizonte**, 4, Belo Horizonte, Centro de Pesquisa em Economia Internacional, 2007.

MERTON, R. **Social Theory and Social Structure**. Glencoe, IL: Free Press, 1957, p. 195-206.

MORTIMORE, P. et al. **School Matters: the Junior Years**. Wells: Open Book, 1988. Greenwich: JAI Press.

NEGRI, B. O Financiamento Público da Educação Básica no Brasil: 1988-2012. In: NEGRI, Barjas (Org.). **A Educação Básica no Brasil: avanços e desafios**. Haroldo da Gama Torres e Maria Helena Guimarães de Castro (organizadores); Gilda Portugal Gouvêa - coordenação técnica do projeto) – São Paulo: Seade/FDE, 2014. P. 15-36.

NERI, M. Motivos para a evasão escolar. São Paulo: FGV, 2009. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/21964>>. Acesso: 23. Dez. 2017.

NEUBAUER, R. Reorganização das escolas estaduais paulistas: novo modelo pedagógico, ciclos e municipalização. In: NEGRI, B.; TORRES, H.; CASTRO, M. H. G. **A educação básica no Estado de São Paulo: avanços e desafios**. São Paulo: Seade/FDE, 2014. p. 243-272.

NISKANEN, W. A., Jr. **Bureaucracy and public economics**. 2ª. ed. Aldershot: Edward Elgar, 1994.

OLIVEIRA, C. **A tipologia de Downs para agentes burocráticos: uma análise empírica**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) da Universidade de Brasília, 2007.

OLIVEIRA, V. E. Instituições, Burocracia e Produção de Políticas Públicas: o caso da política estadual de saúde. In: **Encontro Anual da Anpocs**, 33. Paper mimeo, 2009.

_____; ABRUCIO, F. L. Entre a política e a burocracia: a importância dos burocratas de nível médio para a produção de políticas públicas em saúde e educação. In: **ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS**, 35, Caxambu, Minas Gerais. Outubro de 2011.

_____; _____. Burocracia de Médio Escalão e diretores de escola: um novo olhar sobre o conceito. São Paulo, 2017. IN: Pires, R.; Lotta, G.; Oliveira, V.E. "**Burocracia e políticas públicas no Brasil: intersecções analíticas**". Brasília: IPEA, Enap, 2018 (no prelo).

OLIVIERI, C. Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, nº 29, nov/2007.

PACHECO, R. S.. Mudanças no perfil dos dirigentes públicos no Brasil e desenvolvimento de competências de direção. Paper apresentado no **VII Congresso Internacional do CLAD**. 2002.

_____. Mensuração de desempenho no setor público: os termos do debate. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, [S.l.], v. 14, n. 55, jul. 2009. ISSN 2236-5710. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/44208>>. Acesso em: 25 abr. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v14n55.44208>.

PERRENOUD, P. Sucesso na escola: só o currículo, nada mais que o currículo! **Cadernos de Pesquisa**, n. 119, QUEBEC, julho/ 2003, p. 9-27. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n119/n119a01.pdf>>. Acesso: 24. Dez. 2017.

PLANK, D. Implementação da BNC: **Lições do “Common Core” Part. I**. Apresentação Seminário. Lemann Center, Stanford, 2016. Disponível em: <https://lemanncenter.stanford.edu/sites/default/files/Implementacao%20merged%20Portuguese%283%29_0.pdf>. Acesso: 10. Out. 2017.

POLLIT, C., BOUCKAERT, G. **Public management reform: a comparative analysis**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

_____; _____. **Public management reform: a comparative analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State**, 2011.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland; or why it's amazing federal programs work at all**. Berkeley: University of California Press, 1973.

ROSANVALLON, P. **A crise do Estado-providência**. Goiânia: UFG, 1997.

RUIZ, E. F. O efeito da burocracia no desempenho escolar: o caso do Centro Paula Souza. 2014. (Dissertação de Mestrado). Fundação Getulio Vargas. São Paulo.

RUSSO, M. H. **Reforma da Educação no Estado de São Paulo: dimensões político pedagógica e curricular**. São Paulo, 2010.

SAMMONS, Pamela; HILMANN, Josh; MORTIMORE, Peter. Key Characteristics of Effective Schools: a Review of school effectiveness research. **School Effectiveness & School Improvement Journal**. Março, 1995.

SÃO PAULO (Estado). Lei Complementar nº 891, de 28 de dezembro de 2000, (2000a). Institui Bônus Mérito às classes de docentes do Quadro do Magistério, e dá outras providências.

_____. Decreto nº 45.348, de 27 de outubro de 2000 (2000b). Regulamenta a Evolução Funcional, pela via acadêmica, dos integrantes do Quadro do Magistério, prevista no artigo 20 da Lei Complementar n.º 836, de 30 de dezembro de 1997.

_____. Decreto nº 46.167, de 09 de outubro de 2001a. Regulamenta o Bônus Mérito instituído às classes de docentes do Quadro de Magistério, pela Lei Complementar no 891, de 28 de dezembro de 2000.

_____. Decreto nº 46.168, de 09 de outubro de 2001b. Regulamenta o Bônus Gestão instituído às classes de suporte pedagógico do Quadro de Magistério, pela Lei Complementar no 890, de 28 de dezembro de 2000.

_____. Lei Complementar nº 909, de 28 de dezembro de 2001c. Institui o Bônus Mérito às classes de docentes do Quadro do Magistério e dá outras providências.

_____. Lei Complementar nº 963, de 16 de dezembro de 2004. Institui o bônus aos integrantes do Quadro Magistério, e dá outras providências correlatas.

_____. Lei Complementar nº 1.010, de 10 de junho de 2007a. Dispõe sobre a criação da SÃO PAULO PREVIDÊNCIA - SPPREV, entidade gestora do Regime Próprio de

Previdência dos Servidores Públicos - RPPS e do Regime Próprio de Previdência dos Militares do Estado de São Paulo - RPPM, e dá providências correlatas.

_____. Decreto nº 49.365, de 9 de fevereiro de 2005. Regulamenta e define critérios para concessão do bônus aos integrantes do Quadro do Magistério e dá providências correlatas.

_____. Sistema de Avaliação. Bonificação por Desempenho. Apresentação em PowerPoint, 2007b.

_____. Secretaria da Educação de São Paulo cria nova agenda para a Educação Pública. Diário Oficial do Estado de São Paulo. Volume 117. Número 157. São Paulo, terça-feira, 21 de agosto de 2007c.

_____. Decreto nº 53.037, de 28 de maio de 2008a. Dispõe sobre a regionalização dos concursos públicos para provimento de cargos do Quadro do Magistério, da Secretaria da Educação, define normas relativas a remoção, a substituição e a contratação temporária de docentes e dá providências correlatas.

_____. Decreto nº 53.161, de 24 de junho de 2008b. Altera dispositivos do Decreto nº 53.037, de 28 de maio de 2008, que dispõe sobre a regionalização dos concursos públicos para provimento de cargos do Quadro do Magistério, da Secretaria da Educação, define normas relativas a remoção, a substituição e a contratação temporária de docentes.

_____. Resolução SE nº 74 de 06 de novembro de 2008c. Institui o Programa de Qualidade da Escola - PQE e o Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo - IDESP, indicador de qualidade das escolas estaduais paulistas.

_____. Programa Qualidade da Escola. Nota Técnica. Secretaria de Estado da Educação. Março de 2009.

_____. Resolução SE nº 70, de 26 de outubro de 2010a. Dispõe sobre os perfis profissionais, competências e habilidades requeridos dos educadores da rede pública estadual e os referenciais bibliográficos que fundamentam os exames, concursos e processos seletivos, e dá providências correlatas.

_____. Secretaria da Educação de São Paulo: Relatório de Gestão 2007-2010/ Secretaria da Educação; coordenação, Marilena Rissuto Malvezzi – São Paulo: FDE, 2011a.

_____. Decreto nº 57.141, de 18 de julho de 2011. Reorganiza a Secretaria da Educação e dá providências correlatas. São Paulo: Diário Oficial do Estado de São Paulo, Executivo, 19 jul. 2011b, p.1.

_____. Diretrizes do Programa Ensino Integral. Secretaria de Estado da Educação, 2012. Disponível em: <<http://www.educacao.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/342.pdf>>. Acesso: 15. Ago. 2016.

_____. A nova estrutura administrativa da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo: por uma gestão de resultado com foco no desempenho do aluno / Secretaria da Educação; coordenação e execução, Sebastião Aguiar; edição final, Cesar Mucio Silva. - São Paulo: SE, 2013.

SCHNEIDER, B. R. **Burocracia pública e política industrial no Brasil**. São Paulo: Sumaré, 1994.

SEGATTO, C. I. (Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo). **O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de educação: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental/** Catarina Ianni Segatto – São Paulo: FGV, 2015.

SELZNICK, P. (1949). **TVA and the Grass Roots**. Berkeley, CA. University of California Press, 1949.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**; tradução Laura Teixeira Morta; revisão técnica Ricardo Doniselli Mendes. - São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOARES, J. F. Qualidade e equidade na educação básica brasileira: a evidência do SAEB-2001. 2004. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, 12(38). Disponível em: <<http://epaa.asu.edu/epaa/v12n38>>. Acesso em: 09. Mar. 2015.

_____. A contribuição da gestão para a melhoria da educação: evidências como perspectiva. In: INSTITUTO UNIBANCO; HENRIQUES, Ricardo et al (Org.). **Caminhos para a qualidade da educação pública: gestão escolar**. São Paulo. Fundação Santiliana, 2016.

_____; C., C. C.; MAMBRINI, J. Determinantes de desempenho dos alunos do ensino básico brasileiro: evidências do Saeb de 1997. In: FRANCO, C (Ed.). **Promoção, ciclos e avaliação educacional**. Porto Alegre: ArtMed, 2001, p. 121-153.

SOUZA, P. R. **A revolução gerenciada: educação no Brasil, 1995-2002**. São Paulo: Prentice Hall, 2005.

SOUZA, V. de. **A política de Promoção por Mérito na rede de ensino estadual paulista: um processo complexo e multifacetado**. Tese (Doutorado em Educação: História, Política, Sociedade). São Paulo: PUC-SP, 2015.

TAVARES, P. A. Tese (Doutorado em Economia). **Três ensaios em economia da educação**. Fundação Getúlio Vargas – EAESP. São Paulo, 2014.

UNESCO, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IPE-Unesco, 2009. Reforming School supervision for quality improvement. Módulos 1 a 8. Disponível em: <www.iipe-buenosaires.org.ar>. Acesso: 03. Fev. 2015.

VIÑAO FRAGO, A. Culturas escolares y reformas (sobre la naturaleza histórica de los sistemas e instituciones educativas). Teias. **Revista da Faculdade de Educação da UERJ**. Rio de Janeiro: UERJ: Faculdade de Educação, Ano 1. n. 2, 2000, p. 116-134.

_____. ¿Fracasan las reformas educativas? La respuesta de un historiador. In: Educação no Brasil: história e historiografia. **Sociedade Brasileira de História da Educação (Org.)**. Coleção Memória da Educação. Campinas: Autores Associados, 2001.

VOORWALD, H. Novos desafios da rede paulista. In: NEGRI, Barjas (Org.). **A educação básica no Brasil: avanços e desafios**. Haroldo da Gama Torres e Maria Helena Guimarães de Castro (organizadores); Gilda Portugal Gouvêa - coordenação técnica do projeto) – São Paulo: Seade/FDE, 2014. p. 398-410.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1946.

_____. **Parlamento e governo na Alemanha reordenada**. Os pensadores. 3 ed. São Paulo: Abril Cultural, 1993.

WILSON, J. Q. **Bureaucracy: what government agencies do and why they do it**. New York: Basic Books, 1989. p. 1-101.

WILSON, W. The study of administration. **Political Science Quarterly**, vol. 2, n. 2, 1987.

WOOLDRIDGE, J. M. Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data. Review by: Tong Li. **Journal of Economic Literature**. Published by: American Economic Association Stable, 2009. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/3217330>>. Acesso: 10. Jul.2016.

ANEXOS

ANEXO I – Termo de Consentimento

Termo de Consentimento

O (A) Senhor (a) foi convidado (a) a participar de pesquisa que busca produzir conhecimento sobre a atuação da Diretoria Regional de Ensino na implementação da política pública educacional no estado de São Paulo, conduzido pela doutoranda Maria Camila Mourão Mendonça de Barros, aluna do Programa de Administração Pública e Governo da Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas.

Caso o (a) Senhor (a) concorde em contribuir, sua participação exigirá, aproximadamente, entre 1 (uma) e 2 (duas) horas de entrevista. Estando o (a) Senhor (a) de acordo, a entrevista será gravada. O (a) Senhor (a) poderá interromper a gravação, bem como escuta-la ou solicitar que em todo ou em parte seja destruída.

Os seus dados, documentos que possa vir a fornecer e a entrevista, serão mantidos por tempo indeterminado em arquivos protegidos por senha de acesso no computador da pesquisadora e sua identificação será preservada na tese.

A participação neste estudo é voluntária. O (a) Senhor (a) pode se recusar a participar ou desistir a qualquer momento sem nenhum ônus. Poderá também não responder perguntas.

Se houver algum aspecto desta pesquisa que queira esclarecer ou que não tenha compreendido, por favor, entre em contato pelo e-mail: camilamendoncadebarros@gmail.com. Uma cópia deste formulário ficará em sua posse.

Consentimento em participar.

Nome do entrevistado

Data da entrevista

ANEXO II – Roteiros de entrevistas

II. 1. Roteiro de entrevista para o Dirigente Regional de Ensino

1. Há quanto tempo você está na direção desta DE?
2. Você teve outra experiência como gestor (a) anteriormente? Se sim, onde e por quanto tempo?
3. Qual sua formação e vínculo profissional?
4. Participou de formações em gestão no último ano? Oferecida por quem? (SEE ou por conta própria?)
5. Em uma escala de 1 a 10, como você avalia:
 - a. As condições de infraestrutura física da DRE? (prédio, equipamentos, materiais pedagógicos para atender as escolas etc.).
 - b. Quantidade e a adequação de profissionais na DRE, considerando as entregas e resultados previstos no seu Plano de Ação (administrativo, financeiro, supervisão e pedagógico)? Os quadros de profissionais da DE estão completos? Se não, em quais faltam profissionais?
 - c. E das escolas? Como são as condições de infra e de recursos humanos das escolas de sua região?
6. Como você avalia a complexidade de gestão desta DRE, considerando o número de escolas atendidas, número de alunos, a cooperação com os municípios e a rede privada. Considere uma escala de alta, média, baixa
7. Considerando o conjunto das atividades que envolvem a gestão da DRE, qual a proporção de tempo que você despense com trâmites burocráticos, demandas do nível central, acompanhamento das atividades da supervisão e do núcleo pedagógico? Considere uma escala de muito, médio e pouco tempo.
8. Na sua avaliação, precisaria alterar estas proporções para melhorar sua gestão? Em quais pontos?
9. Como a Diretoria organiza seu planejamento anual? Tem plano de Ação? A SEE oferece parâmetros para seu planejamento? Com qual periodicidade ele é revisto?
10. Quais os instrumentos e evidências contemplados para a elaboração do diagnóstico do seu plano de ação/gestão? (Plano de Ação da SEE, Plano de Ação das Escolas, PDE, indicadores da rede como censo. Fez levantamento das causas raiz e priorização das ações? Quais instrumentos e práticas eles mobilizam?)
11. Quais áreas e profissionais são envolvidos neste processo? Poderia me relatar como se organizou seu planejamento e as estratégias utilizadas?
12. A Diretoria oferece apoio para às escolas para elaboração dos planos de ação? Como vocês organizam este apoio? Se responder sim, com o é feita a volta para o planejamento da DE?

13. Quais instrumentos de gestão vocês adotam na gestão interna DRE? O Plano de Ação da DE se desdobra em outros instrumentos como programas de ação de profissionais e painéis de acompanhamento de indicadores? Descreva brevemente. Tem Plano de ação? Plano de trabalho dos núcleos? Dos profissionais? Eles estão articulados com os das escolas? Painel de monitoramento de indicadores?
14. A Diretoria adota alguma estratégia específica para destinada ao combate de reprovação e abandono escolar? Quais?
15. Quais ações são realizadas pela DRE para formação continuada dos professores, diretores e coordenadores pedagógicos das escolas. Em qual local são realizadas e com que frequência? Na DRE, na escola?
16. Com que frequência você realiza reuniões com os núcleos administrativo e financeiro, da supervisão e pedagógicos? Estas reuniões são conjuntas ou em separado? Descreva brevemente.
17. Quais estratégias esta DRE adota para o acompanhamento das escolas (implementação do currículo, formação e condições de infraestrutura). Descreva como você organiza o acompanhamento das escolas. (quem acompanha, como e quando)
18. Quais estratégias esta DRE adota para o monitoramento dos indicadores de resultados das escolas? Descreva brevemente. (quem monitora, como e quando)
19. Você realiza reuniões de acompanhamento com os diretores das escolas? Com qual frequência? Descreva brevemente a dinâmica adotada pela DRE.
20. Quais estratégias você utiliza para fazer o reencaminhamento das ações junto à SEE? Como, quando e com quem faz isso e se tem retorno. Acho difícil eles dizerem que não mas precisamos perguntar.
21. Quais estratégias você utiliza para fazer o reencaminhamento das ações junto às escolas? Como, quando e quem faz isso. A supervisão? Ele em alguns momentos? Como ligam “as pontas”.
22. Existem espaços de compartilhamento de boas práticas entre as escolas de sua DE? Descreva brevemente.
23. A DRE tem autonomia administrativa e pedagógica para corrigir os processos e adotar inovações? Considere uma escala de alto, média e baixo.
24. Na sua opinião, a atual estrutura é adequada para alcançar os objetivos da Secretaria? Quais são seus pontos mais problemáticos e suas sugestões de mudança?

II. 2. Roteiro de entrevista para o Núcleo da Supervisão de Ensino

1. Em média, quantas escolas estaduais são acompanhadas pelos supervisores?
2. Como se dá a atribuição das escolas para acompanhamento da supervisão nesta DE?
3. A supervisão também acompanha as escolas municipais e privadas? Se sim, como?
5. O quadro da supervisão está completo na DE? Existem supervisores designados?
6. Foi oferecida formação para os supervisores no último ano? Se sim, por quem e com qual frequência? Foi suficiente para atender as demandas colocadas para a supervisão?
7. Os supervisores participaram da elaboração do Plano de Ação da DE? Por favor, descreva como é a inserção da supervisão neste processo e como ele se articula com o planejamento das escolas.
8. A supervisão apoia a elaboração dos Planos de Ação das escolas?
9. Qual é a frequência de sessões de acompanhamento das escolas? Semanal, mensal?
10. Existe alguma estratégia de priorização/maior frequência de acompanhamento nas escolas de baixo desempenho? Por favor, descreva brevemente.
11. Poderia descrever quais as principais ações que a supervisão executa no acompanhamento das normas legais e condições de infraestrutura das escolas? Como é feito o encaminhamento dos problemas identificados e a correção das ações? São atendidos? Se não quais os principais empecilhos?
10. Sobre o acompanhamento dos indicadores de aprendizagem dos alunos, desenvolvimento do currículo e monitoramento do IDESP das escolas, poderia descrever como é a atuação da supervisão e se ela se articula com outras áreas/núcleos?
12. Vocês adotam alguma ação específica para o combate do abandono e reprovação escolar dos alunos? Poderia especificar quais e quem são as áreas envolvidas?
13. Quem realiza a formação continuada dos professores e professores coordenadores das escolas? E do diretor e do vice? Por favor descreva brevemente a participação da supervisão neste processo.
14. Na sua opinião, a supervisão conta com o anteparo suficiente da DE e da SEE para endereçar os problemas/correções de rota identificadas nas escolas? Quais são os pontos positivos e o que precisaria melhorar?

II. 3. Roteiro de entrevista para o Diretor do Núcleo Pedagógico

1. Há quanto tempo você está nesta função de diretor do núcleo pedagógico? Qual era sua função antes?
2. Existe alguma atribuição das escolas para acompanhamento do núcleo pedagógico ou vocês atendem as escolas segundo demanda?
3. O quadro do núcleo está completo na DE?
4. Foi oferecida formação para os PCNP's no último ano? Se sim, por quem e com qual frequência? Foi suficiente para atender as demandas colocadas para a gestão do currículo e formação de professores?
5. O núcleo pedagógico participou da elaboração do Plano de Ação da DE? Por favor, descreva como este processo e como ele se articula com o planejamento das escolas.
6. Por favor, descreva as principais atividades realizadas pelo núcleo pedagógico e como elas se articulam à demanda das escolas.
7. Existe alguma estratégia de priorização/menor frequência de acompanhamento nas escolas de baixo desempenho? Como o núcleo atua nestas situações? Por favor, descreva brevemente.
8. O núcleo pedagógico elabora/participa de alguma ação específica para o combate do abandono e reprovação escolar dos alunos? Poderia detalhar como?
9. Quem realiza a formação continuada dos professores e professores coordenadores das escolas? E do diretor e do vice? Por favor descreva brevemente a participação do núcleo pedagógico.
10. Na sua opinião, o núcleo pedagógico conta com o anteparo suficiente da DE e da SEE para endereçar os problemas/correções de rota identificadas nas escolas? Quais são os pontos positivos e o que precisaria melhorar?

II. 4. Roteiro de entrevista para o Diretor da Escola

1. Há quanto tempo você está nesta função de diretor da escola? Qual era sua função antes?
2. Você participou de alguma formação em gestão escolar no último ano? Se sim, oferecida por quem e qual foi a carga horária?
3. A supervisão de ensino participa do planejamento e replanejamento anual da sua escola? Por favor, descreva como ocorre.
4. Quais são os instrumentos de gestão que você adota na escola, além do Plano de ação anual? Programa de ação dos profissionais, protocolos padronizados de acompanhamento, plano de desenvolvimento formativos dos profissionais?
5. Qual é a periodicidade do acompanhamento da supervisão de ensino na sua escola? Semanal, quinzenal, mensal?
6. Por favor, relate como se dá o acompanhamento da das rotinas, processos escolares e manutenção da infraestrutura da escola pela supervisão de ensino. Suas demandas são tempestivamente encaminhadas à DRE e à SEE? Como você avalia a adequação deste processo às necessidades da escola? Quais são os pontos positivos e o que precisaria melhorar?
7. Por favor, relate o suporte oferecido pela Diretoria Regional no acompanhamento do desenvolvimento do Currículo na sua escola. Quem executa, o supervisor? Ele articula com o núcleo pedagógico?
8. Como a supervisão de ensino o auxilia no monitoramento dos indicadores de processo e de resultado da sua escola? (AAP, Saresp, IDESP, plataforma foco-aprendizagem, absenteísmo dos alunos, reprovação). Adotam o PDCA? Existem instrumentos de gestão para auxiliar a escola?
9. Existe alguma ação específica direcionada aos alunos faltosos? E em relação à reprovação? Qual apoio a DRE lhe oferece? Quem estabelece essa interface?
10. Por favor, relate as principais ações desenvolvidas pela Diretoria Regional de Ensino para formação continuada dos professores na sua escola. Quem faz a formação? É na diretoria ou na escola e com qual frequência?
11. Quais são as principais ações desenvolvidas pela Diretoria Regional de Ensino para formação continuada da equipe gestora na sua escola (diretor, vice e professor coordenador). Quem faz a formação? É na diretoria ou na escola e com qual frequência?
12. Na sua opinião, a formação continuada destinada aos professores pela DE é adequada às necessidades identificadas? Ocorrem nos tempos necessários à sua gestão da escola? Quais são os pontos positivos e o que precisaria melhorar?
13. Na sua opinião, a formação continuada destinada à equipe gestora pela DE é adequada às necessidades identificadas? Ocorrem nos tempos necessários à sua gestão da escola? Quais são os pontos positivos e o que precisaria melhorar?

ANEXO III - Distribuição de alunos pardos, negros e indígenas nas Diretorias Regionais de Ensino

DIRETORIA	Menor ou igual a 25%	Maior que 25% e menor ou igual a 50%	Maior que 50% e menor ou igual a 75%	Maior que 75%	Total
DRE1	11	20	1	0	32
%	34,38	62,5	3,13	0	100
DRE2	21	24	0	0	45
%	46,67	53,33	0	0	100
DRE3	1	14	3	0	18
%	5,56	77,78	16,67	0	100
DRE4	8	17	5	1	31
%	25,81	54,84	16,13	3,23	100
DRE5	2	26	1	0	29
%	6,9	89,66	3,45	0	100
DRE6	6	26	0	0	32
%	18,75	81,25	0	0	100
DRE7	27	10	0	0	37
%	72,97	27,03	0	0	100
DRE8	13	5	0	0	18
%	72,22	27,78	0	0	100
DRE9	4	25	0	0	29
%	13,79	86,21	0	0	100
DRE10	20	34	1	0	55
%	36,36	61,82	1,82	0	100
DRE11	9	11	0	0	20
%	45	55	0	0	100
DRE12	21	11	0	0	32
%	65,63	34,38	0	0	100
DRE14	28	14	0	0	42
%	66,67	33,33	0	0	100
DRE15	2	41	17	0	60
%	3,33	68,33	28,33	0	100
DRE16	12	27	4	0	43
%	27,91	62,79	9,3	0	100
DRE17	5	51	3	0	59
%	8,47	86,44	5,08	0	100
DRE18	5	25	1	0	31
%	16,13	80,65	3,23	0	100
DRE19	6	23	3	0	32
%	18,75	71,88	9,38	0	100
DRE20	0	39	10	0	49
%	0	79,59	20,41	0	100
DRE21	14	12	0	0	26
%	53,85	46,15	0	0	100
DRE22	3	29	1	0	33

%	9,09	87,88	3,03	0	100
DRE23	0	34	3	0	37
%	0	91,89	8,11	0	100
DRE24	5	30	1	0	36
%	13,89	83,33	2,78	0	100
DRE25	0	21	12	0	33
%	0	63,64	36,36	0	100
DRE26	16	7	0	0	23
%	69,57	30,43	0	0	100
DRE27	5	34	3	0	42
%	11,9	80,95	7,14	0	100
DRE28	25	33	0	0	58
%	43,1	56,9	0	0	100
DRE29	0	36	14	0	50
%	0	72	28	0	100
DRE30	0	30	18	0	48
%	0	62,5	37,5	0	100
DRE31	1	31	8	0	40
%	2,5	77,5	20	0	100
DRE32	37	4	0	0	41
%	90,24	9,76	0	0	100
DRE33	16	4	0	0	20
%	80	20	0	0	100
DRE34	0	27	30	0	57
%	0	47,37	52,63	0	100
DRE35	0	27	23	0	50
%	0	54	46	0	100
DRE36	18	1	0	0	19
%	94,74	5,26	0	0	100
DRE37	18	27	0	0	45
%	40	60	0	0	100
DRE48	6	20	1	0	27
%	22,22	74,07	3,7	0	100
DRE39	11	32	1	0	44
%	25	72,73	2,27	0	100
DRE40	18	12	1	0	31
%	58,06	38,71	3,23	0	100
DRE41	14	23	0	0	37
%	37,84	62,16	0	0	100
DRE42	11	15	0	0	26
%	42,31	57,69	0	0	100
DRE43	16	49	0	0	65
%	24,62	75,38	0	0	100
DRE44	0	38	6	0	44
%	0	86,36	13,64	0	100
DRE45	0	31	25	0	56
%	0	55,36	44,64	0	100

DRE46	0	43	7	0	50
%	0	86	14	0	100
DRE47	0	44	0	0	44
%	0	100	0	0	100
DRE48	11	27	0	0	38
%	28,95	71,05	0	0	100
DRE49	12	35	0	0	47
%	25,53	74,47	0	0	100
DRE50	6	13	0	0	19
%	31,58	68,42	0	0	100
DRE51	2	32	4	0	38
%	5,26	84,21	10,53	0	100
DRE52	6	44	3	0	53
%	11,32	83,02	5,66	0	100
DRE53	0	20	4	0	24
%	0	83,33	16,67	0	100
DRE54	1	12	6	0	19
%	5,26	63,16	31,58	0	100
DRE55	4	34	2	0	40
%	10	85	5	0	100
DRE56	32	26	0	0	58
%	55,17	44,83	0	0	100
DRE57	1	52	3	0	56
%	1,79	92,86	5,36	0	100
DRE58	1	33	4	0	38
%	2,63	86,84	10,53	0	100
DRE59	1	45	3	0	49
%	2,04	91,84	6,12	0	100
DRE60	17	8	1	0	26
%	65,38	30,77	3,85	0	100
DRE61	3	8	1	0	12
%	25	66,67	8,33	0	100
DRE62	5	23	0	0	28
%	17,86	82,14	0	0	100
DRE63	13	30	4	0	47
%	27,66	63,83	8,51	0	100
DRE64	12	1	0	0	13
%	92,31	7,69	0	0	100
DRE65	11	21	1	0	33
%	33,33	63,64	3,03	0	100
DRE66	5	32	2	0	39
%	12,82	82,05	5,13	0	100
DRE67	7	19	3	0	29
%	24,14	65,52	10,34	0	100
DRE68	12	43	4	0	59
%	20,34	72,88	6,78	0	100
DRE69	1	14	1	0	16

%	6,25	87,5	6,25	0	100
DRE70	10	43	2	0	55
%	18,18	78,18	3,64	0	100
DRE71	3	32	20	0	55
%	5,45	58,18	36,36	0	100
DRE72	6	60	6	0	72
%	8,33	83,33	8,33	0	100
DRE73	5	21	0	0	26
%	19,23	80,77	0	0	100
DRE74	18	25	0	0	43
%	41,86	58,14	0	0	100
DRE75	0	12	4	0	16
%	0	75	25	0	100
DRE76	22	18	0	0	40
%	55	45	0	0	100
DRE77	22	24	0	0	46
%	47,83	52,17	0	0	100
DRE78	1	26	0	0	27
%	3,7	96,3	0	0	100
DRE79	1	44	16	0	61
%	1,64	72,13	26,23	0	100
DRE80	1	15	8	0	24
%	4,17	62,5	33,33	0	100
DRE81	30	22	0	0	52
%	57,69	42,31	0	0	100
DRE82	0	27	23	0	50
%	0	54	46	0	100
DRE84	0	20	39	0	59
%	0	33,9	66,1	0	100
DRE85	0	28	37	0	65
%	0	43,08	56,92	0	100
DRE86	2	42	4	0	48
%	4,17	87,5	8,33	0	100
DRE87	0	34	8	0	42
%	0	80,95	19,05	0	100
DRE88	0	23	26	0	49
%	0	46,94	53,06	0	100
DRE89	9	12	1	0	22
%	40,91	54,55	4,55	0	100
DRE90	28	11	0	0	39
%	71,79	28,21	0	0	100
DRE91	3	14	2	0	19
%	15,79	73,68	10,53	0	100
Total	803	2277	445	1	3526
%	22,77	64,58	12,62	0,03	100

ANEXO IV – Coeficientes da Regressão modeladas na dimensão quantitativa

Regressão*	a	b	c	d	e
	Coef./std.	Coef./std.	Coef./std.	Coef./std.	Coef./std.
INSE ⁴¹ Baixo	-0,219 0,317			-0,298 0,321	-0,391 0,344
INSE Médio	-0,077* 0,045			-0,093** 0,045	-0,140*** 0,044
INSE Médio Alto	-0,041 0,036			-0,044 0,036	-0,070** 0,034
INSE Médio Baixo	-0,111 0,117			-0,163 0,116	-0,264** 0,116
PPI	-0,773*** 0,131			-0,704*** 0,129	-0,910*** 0,124
IDESP2015	0,346*** 0,024	0,344*** 0,025	0,296*** 0,023	0,342*** 0,025	0,259*** 0,022
IDESP2014	0,319*** 0,034	0,333*** 0,034	0,319*** 0,035	0,317*** 0,034	0,265*** 0,034
IDESP2013	0,121*** 0,030	0,147*** 0,029	0,083*** 0,032	0,137*** 0,029	0,092*** 0,029
IDESP2012	0,066** 0,029	0,085*** 0,029	0,103*** 0,030	0,064** 0,029	0,080*** 0,028
IDESP2011	0,022 0,030	0,046 0,030	0,100*** 0,031	0,015 0,030	0,066** 0,029
ICG ⁴² 3		-0,085 0,088		-0,072 0,088	-0,438*** 0,095
ICG4		-0,196** 0,077		-0,181** 0,076	-0,632*** 0,087
ICG5		-0,210*** 0,079		-0,181** 0,079	-0,644*** 0,089
ICG6		-0,241*** 0,080		-0,216*** 0,080	-0,687*** 0,090
Instalações físicas			-0,218 0,160		-0,099 0,150
Equipe, escola			0,007 0,056		0,026 0,053
Equipamentos pedagógicos			0,220*** 0,060		0,125** 0,056
Constante	0,899*** 0,109	0,551*** 0,102	0,569*** 0,179	1,048*** 0,138	1,872*** 0,214
DE1	-0,154	-0,083	0,028	-0,155	-0,056

⁴¹ Foi omitido na regressão o INSE nível Alto.

⁴² Foram omitidos os níveis mais baixos de complexidade, nível 1 e 2, segundo a categorização do INEP. As categorias foram agrupadas, pois há apenas duas observações no nível 1 deste índice entre as escolas utilizadas na regressão.

	0,119	0,124	0,104	0,122	0,099
DE2	0,033 0,134	0,157 0,132	0,192 0,134	0,015 0,132	-0,084 0,122
DE3	0,021 0,111	-0,037 0,118	0,037 0,127	-0,012 0,112	-0,016 0,140
DE4	0,029 0,143	0,035 0,116	0,099 0,119	0,068 0,142	0,199 0,143
DE5	0,037 0,109	0,071 0,106	0,123 0,113	0,018 0,107	-0,009 0,116
DE6	-0,160 0,129	-0,091 0,129	0,006 0,124	-0,169 0,131	-0,099 0,122
DE7	-0,188* 0,107	-0,050 0,100	-0,010 0,098	-0,191* 0,107	-0,250** 0,103
DE8	-0,285** 0,142	-0,128 0,138	-0,100 0,143	-0,268* 0,140	-0,271* 0,141
DE9	0,180 0,190	0,218 0,191	0,471*** 0,168	0,149 0,192	0,275* 0,159
DE10	-0,142 0,101	-0,045 0,099	-0,028 0,105	-0,138 0,100	-0,151 0,101
DE11	-0,092 0,171	0,002 0,184	0,189 0,145	-0,107 0,181	0,010 0,165
DE12	-0,025 0,114	0,135 0,108	0,146 0,115	-0,018 0,112	-0,052 0,116
DE13	-0,035 0,094	0,097 0,090	0,133 0,092	-0,025 0,092	-0,019 0,091
DE14	-0,092 0,079	-0,055 0,078	-0,039 0,078	-0,088 0,080	-0,081 0,076
DE15	0,031 0,112	0,106 0,107	0,182* 0,110	0,013 0,110	0,004 0,099
DE16	-0,064 0,085	0,011 0,085	0,008 0,086	-0,060 0,085	-0,087 0,085
DE17	0,006 0,085	0,045 0,089	0,115 0,089	-0,003 0,086	0,036 0,088
DE18	0,002 0,101	0,013 0,099	0,077 0,098	-0,021 0,102	-0,032 0,104
DE19	-0,033 0,087	0,008 0,086	0,024 0,082	-0,030 0,086	-0,028 0,076
DE20	-0,097 0,099	-0,008 0,097	0,041 0,100	-0,105 0,099	-0,067 0,098
DE21	0,123 0,128	0,211* 0,127	0,142 0,129	0,125 0,126	0,015 0,117
DE22	0,187 0,122	0,188 0,117	0,274** 0,116	0,145 0,119	0,120 0,099
DE23	0,072 0,123	0,177 0,119	0,167 0,124	0,063 0,117	-0,046 0,098
DE24	0,054 0,086	0,074 0,086	0,061 0,088	0,054 0,087	0,028 0,087

DE25	-0,036 0,131	0,034 0,126	0,087 0,129	-0,046 0,128	-0,050 0,124
DE26	-0,166 0,114	-0,121 0,115	-0,090 0,112	-0,171 0,115	-0,174 0,111
DE27	-0,069 0,087	0,047 0,082	0,096 0,084	-0,081 0,087	-0,125 0,085
DE28	-0,092 0,069	-0,054 0,070	-0,077 0,073	-0,086 0,070	-0,115 0,070
DE29	-0,107 0,083	-0,085 0,083	-0,115 0,085	-0,106 0,083	-0,146* 0,081
DE30	0,241** 0,115	0,253** 0,113	0,322*** 0,107	0,235** 0,114	0,283*** 0,091
DE31	0,022 0,123	0,214* 0,114	0,253** 0,117	0,038 0,121	0,027 0,110
DE32	0,047 0,147	0,101 0,119	0,191 0,123	0,037 0,145	0,021 0,148
DE33	0,137 0,093	0,108 0,092	0,122 0,093	0,118 0,093	0,065 0,092
DE34	0,035 0,075	0,035 0,077	0,029 0,077	0,038 0,076	0,037 0,074
DE35	-0,115 0,130	0,041 0,119	0,081 0,123	-0,095 0,130	-0,134 0,138
DE36	0,008 0,085	0,122 0,079	0,177** 0,081	0,013 0,083	0,034 0,079
DE37	0,107 0,104	0,179* 0,101	0,205** 0,104	0,102 0,102	0,061 0,097
DE38	-0,157* 0,085	-0,037 0,081	-0,013 0,085	-0,147* 0,084	-0,165** 0,082
DE39	-0,095 0,095	0,002 0,094	0,067 0,092	-0,088 0,097	-0,012 0,098
DE40	-0,120 0,104	-0,010 0,104	0,020 0,104	-0,111 0,104	-0,096 0,103
DE41	0,178 0,121	0,280** 0,113	0,320*** 0,116	0,175 0,117	0,170 0,108
DE42	-0,081 0,081	0,012 0,078	0,057 0,080	-0,080 0,080	-0,077 0,079
DE43	-0,183** 0,072	-0,100 0,070	-0,132* 0,072	-0,169** 0,072	-0,209*** 0,071
DE44	0,137* 0,081	0,166** 0,078	0,125 0,080	0,142* 0,079	0,071 0,074
DE45	0,062 0,083	0,126 0,083	0,130* 0,072	0,068 0,084	0,043 0,071
DE46	0,121 0,079	0,237*** 0,077	0,161** 0,079	0,143* 0,078	0,064 0,076
DE47	-0,133 0,105	0,008 0,102	-0,021 0,104	-0,126 0,104	-0,187* 0,102
DE48	-0,095	-0,039	0,088	-0,115	-0,052

	0,100	0,098	0,100	0,098	0,087
DE49	-0,227** 0,107	-0,145 0,102	-0,128 0,101	-0,222** 0,106	-0,230** 0,102
DE50	0,073 0,101	0,084 0,100	0,115 0,103	0,057 0,100	0,039 0,096
DE51	0,115 0,081	0,191** 0,082	0,200** 0,081	0,119 0,082	0,110 0,078
DE52	-0,057 0,113	-0,099 0,109	-0,056 0,106	-0,068 0,114	-0,050 0,116
DE53	-0,253** 0,108	-0,306*** 0,115	-0,288** 0,114	-0,249** 0,109	-0,192* 0,107
DE54	-0,162* 0,095	-0,075 0,094	-0,023 0,080	-0,158* 0,095	-0,144* 0,084
DE55	-0,135 0,099	-0,012 0,102	0,132 0,095	-0,146 0,103	-0,059 0,103
DE56	-0,031 0,101	0,061 0,099	0,026 0,103	-0,021 0,100	-0,094 0,101
DE57	-0,221*** 0,083	-0,135 0,085	-0,177** 0,087	-0,209** 0,084	-0,266*** 0,083
DE58	-0,075 0,075	0,003 0,074	-0,061 0,076	-0,066 0,075	-0,153** 0,074
DE59	-0,040 0,125	0,085 0,123	0,097 0,124	-0,029 0,125	-0,056 0,122
DE60	-0,100 0,135	-0,049 0,128	-0,014 0,124	-0,091 0,135	-0,037 0,131
DE61	-0,138 0,137	-0,076 0,146	0,132 0,107	-0,158 0,145	-0,001 0,114
DE62	-0,179 0,126	-0,098 0,124	0,032 0,114	-0,200 0,125	-0,167 0,105
DE63	0,134 0,340	0,299 0,336	0,347 0,326	0,143 0,331	0,122 0,277
DE64	-0,019 0,090	0,074 0,085	0,097 0,086	-0,018 0,089	-0,036 0,086
DE65	-0,217** 0,096	-0,166* 0,100	-0,093 0,100	-0,242** 0,100	-0,255** 0,116
DE66	-0,297* 0,153	-0,265* 0,148	-0,147 0,131	-0,281* 0,154	-0,156 0,137
DE67	-0,221*** 0,082	-0,151* 0,080	-0,134* 0,080	-0,218*** 0,082	-0,210** 0,082
DE68	-0,218* 0,112	-0,230** 0,113	-0,123 0,114	-0,248** 0,114	-0,212* 0,114
DE69	0,095 0,095	0,217** 0,094	0,227** 0,093	0,089 0,096	0,039 0,090
DE70	0,219*** 0,083	0,228*** 0,084	0,222*** 0,084	0,212** 0,083	0,180** 0,079
DE71	0,022 0,087	0,110 0,085	0,137 0,086	0,025 0,087	0,044 0,084

DE72	-0,008 0,126	0,059 0,125	0,087 0,126	-0,016 0,122	-0,063 0,107
DE73	-0,173 0,109	-0,063 0,108	-0,028 0,110	-0,169 0,107	-0,171* 0,103
DE74	-0,119 0,100	-0,109 0,095	-0,077 0,105	-0,128 0,097	-0,103 0,088
DE75	-0,122 0,101	-0,010 0,095	0,078 0,090	-0,127 0,100	-0,087 0,087
DE76	-0,049 0,097	0,083 0,090	0,150 0,099	-0,056 0,094	-0,065 0,090
DE77	-0,173 0,106	-0,167* 0,100	-0,086 0,108	-0,183* 0,101	-0,126 0,093
DE78	-0,008 0,087	0,004 0,086	0,041 0,091	-0,023 0,086	-0,044 0,082
DE79	0,172 0,111	0,178 0,116	0,235** 0,117	0,169 0,111	0,228** 0,108
DE80	-0,058 0,102	0,123 0,100	0,136 0,098	-0,049 0,103	-0,100 0,096
DE81	0,093 0,082	0,124 0,080	0,059 0,080	0,103 0,081	0,033 0,078
DE82	0,222*** 0,080	0,241*** 0,081	0,169** 0,081	0,240*** 0,080	0,179** 0,079
DE84	-0,101 0,098	-0,052 0,099	0,044 0,103	-0,106 0,099	-0,017 0,099
DE85	-0,104 0,081	-0,052 0,080	-0,069 0,083	-0,093 0,080	-0,123 0,081
DE86	0,014 0,074	0,010 0,074	-0,017 0,075	0,021 0,074	0,023 0,074
DE87	0,354* 0,195	0,374** 0,190	0,571*** 0,158	0,354* 0,200	0,630*** 0,175
DE88	-0,007 0,129	0,123 0,125	0,183 0,126	-0,024 0,128	-0,066 0,125
DE89	-0,156 0,100	-0,116 0,093	-0,119 0,094	-0,145 0,100	-0,178* 0,107
DE90	-0,031 0,100	0,163* 0,093	0,180** 0,092	-0,007 0,100	-0,025 0,097
DE91	-0,197 0,175	-0,108 0,170	0,049 0,151	-0,207 0,172	-0,101 0,153
N	3526	3529	3456	3526	3453
R ²	0,612	0,611	0,586	0,615	0,621
F	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000