

POLÍTICA EDUCACIONAL DE AVALIAÇÃO DE RESULTADOS: PROBLEMAS CONCRETOS E SOLUÇÕES APARENTES

Raquel Pereira Chainho Gandini – UNIMEP

rpgandin @unimep.br

Sandra Aparecida Riscal - UFSCar

riscal@uol.com.br

Resumo: Nosso objetivo é analisar alguns problemas relativos à política de avaliação de resultados do Ministério da Educação e do governo do Estado de São Paulo levando em consideração as características e o funcionamento da burocracia: suas mudanças gradativas e pontuais, por exemplo, na forma da contratação de professores e na jornada docente. Metodologicamente embasamo-nos em categorias sócio-políticas como dominação racional-legal e burocracia tomadas em seus aspectos específicos de um país com tradição patrimonialista e predominância histórica do poder executivo em todos seus três níveis.

Palavras-chave: política; educação; gestão.

O conceito de Gerenciamento por meio de resultados

Gestão, gerenciamento e administração

Como observou Tragtemberg (1977) a administração, entendida como organização formal burocrática, teve sua origem na administração estatal e permaneceu com o significado de administração pública durante séculos até o desenvolvimento dos empreendimentos privados capitalistas. Este processo alargou o conceito de administração como organização funcional das corporações privadas, estendendo seu significado político para campo do planejamento e desenvolvimento de atividades adequadas para a realização do fim: a acumulação de capital privada.

O uso do conceito de gestão é mais recente (RISCAL, 2007) e significa originalmente o ato de gerir ou reger. Sua origem é o verbo latino *digerire* de onde se originou, entre outros o termo, *gestoris* e o *digesto*, (coleções justinianas das decisões dos juriconsultos romanos (séc. IV). O mesmo radical teria originado o termo *digestam* (séc. XV) significando digestão. De acordo com o dicionário *Etimológico de Geraldo da Cunha* (1987) se pode encontrar em língua portuguesa registros do uso do termo *gestor* já em 1844 e do termo *gestão* em 1858.

O parentesco da palavra *gestão* com *digerir* e com o termo *gerencia* permite compreender que o seu sentido original remeteria a um processo delimitado por período específico. Por esse motivo, admitiria também o significado de mandato, a direção temporária de um negócio ou de instituição. Pode-se depreender daí que, gestão refere-se à ação de gerenciamento, execução ou governo.

Na administração empresarial brasileira o termo gestão passou a ser utilizado, principalmente na década de 1990, com a introdução das novas teorias de gerenciamento de resultados e qualidade total. O termo inglês *management*, que significa habilidade e destreza na solução de dificuldades, controle da ação e condução dos negócios, tradicionalmente foi traduzido para o português como “gerenciamento”. Já o termo *administration* teria um caráter mais institucional e burocrático, significando o planejamento e distribuição de atividades, justiça, poder ou riquezas.

No campo da esquerda, o termo gestão parece ter adquirido um caráter mais popular pela intermediação dos movimentos sociais, em particular os autonomistas, que, no final do período militar, nos anos 1970 e 1980, o empregavam com o significado de governo coletivo. A idéia dominante nestes movimentos era a de autogestão, com o conteúdo crítico a burocracia idealizado por Proudhon, cujo sentido era a criação de uma sociedade autogestionária, organicamente autônoma, que se auto-administraria, e cuja vida exigiria a coordenação e não a hierarquização. (MOTTA, 1981)

O sentido que hoje é adotado para o conceito de gestão, uma resignificação do conceito de autogestão, teria sido adotado para traduzir o termo inglês *management* e frequentemente é usado em substituição ao de *gerenciamento*. Tem sido usado como substituto do conceito de administração, em uma tentativa de atenuar o caráter hierarquizante e centralizador que este termo parecia possuir. A concepção de administração teria adquirido, na cultura brasileira, uma forte acepção diretiva, identificada com o de poder pessoal e individual, o que inibiria a possibilidade de cooperação e participação coletiva. O termo gestão, por outro lado, parecia admitir certa ambigüidade, o que permitiu o desenraizamento de sua origem. Seu novo significado foi se cristalizando pelo seu uso no próprio campo da administração e do trabalho. (RISCAL, 2007)

O sucesso do uso do termo *gestão* como tradução de *management* no campo da administração empresarial teria decorrido do fato do mesmo já se encontrar em uso com um significado mais aberto e ligado à concepção de trabalho coletivo nas empresas e à flexibilidade. Seu uso em expressões como co-gestão e auto-gestão permitiu adaptar novas concepções como flexibilização e multifuncionalidade no campo do trabalho, por meio de uma transposição de significados. O termo, sob a aparência de um processo mais democrático, possibilitou a reelaboração do processo de distribuição dos tempos das tarefas e trabalho individual como uma espécie de diluição fluida de responsabilidade entre todos os

trabalhadores. Estes poderiam agora, supostamente, assumir mais de uma função durante seu turno de trabalho.

O método conhecido como *gerenciamento ou gestão de resultados* tem sua origem na década de 1980, durante a crise econômica que afetou profundamente os setores de investimentos e levou à adoção de concepções de flexibilidade e multifuncionalidade. A competição por recursos levou à procura de métodos administrativos baseados em uma maior eficiência e eficácia com redução dos recursos humanos envolvidos na produção, setor onde se situaria o maior gasto das empresas. Neste sentido, a administração de resultados é, antes de tudo, uma gestão dos recursos humanos. Sua origem está diretamente associada ao desenvolvimento da concepção de qualidade total, que imperou na área de administração na década de 1990 e que pressupunha que a maior eficiência no trabalho estaria associada ao maior aproveitamento das capacidades individuais e à introdução dos conceitos de potencialidades, habilidades e capacidades como elementos passíveis de serem administrados pelo gestor.

Assim como os recursos materiais, os recursos humanos deveriam utilizados exclusivamente de acordo com os resultados necessários. Daí se observar que a concepção de missão tenha se tornado o mais importante e o primeiro elemento a ser apresentado nos planos estratégicos das organizações, públicas, privadas ou das organizações sociais (ONGs). Não se trata, apenas, de uma explicitação da missão (tomada no sentido social) das atividades da empresa, mas de se nomear a finalidade do empreendimento e os resultados que se pretende atingir. O gerenciamento focado em resultados estabelece um modelo de planejamento que unifica a missão aos planos de ação e às atividades do dia a dia da organização que devem estar estruturadas em sintonia com os objetivos propostos. A gestão de resultados parte inicialmente do levantamento de indicadores que estabelecem os resultados mensuráveis que devem nortear o estabelecimento das metas a serem atingidas e a atuação dos diferentes setores da empresa. Daí a importância que a estatística passa a exercer nesta forma de administração.

A ferramenta administrativa de gestão por resultados pode ser apresentada por meio das etapas de sua implantação: a declaração da missão do empreendimento que determina os objetivos a serem atingidos; levantamento das metas quantitativas, por meio de análise estatística dos indicadores da eficiência dos instrumentos da empresa, do estabelecimento do grau de atendimento dos objetivos propostos por meio das ações atuais, dos setores de atuação

onde se encontram as falhas de atendimento e dos campos de ação que deveriam ser atendidos. A terceira etapa é constituída pela definição dos objetivos estratégicos, desenvolvimento dos indicadores, ou seja, a determinação das metas de desempenho com base nos referenciais. Essa etapa é acompanhada pelo diagnóstico que visa encontrar os pontos fortes e fracos no desempenho e adaptar o corpo administrativo, de acordo com suas habilidades e capacidades técnicas, aos objetivos estratégicos. Finalmente a ação administrativa enfoca o monitoramento dos indicadores de desempenho e a prática e o acompanhamento dos planos de ação.

O gerenciamento de resultados e o planejamento estratégico.

A concepção básica que fundamenta o gerenciamento por resultados é a inversão da idéia tradicional de que a gestão organizacional deve formular planos, colocá-los em prática e ao final do processo avaliar os resultados e as conseqüências das ações, usando-os como controles de ajustes aos novos planos.

A ênfase na concepção de gestão por resultados está no controle do processo e parte do princípio estabelecido pelo estatístico Demingⁱ no final da década de 1940, durante o projeto de recuperação do Japão pela administração norte-americana do general *Douglas MacArthur*. Deming já tinha tido desempenho fundamental na adaptação dos processos de produção das indústrias americanas, principalmente de armamentos, durante a segunda guerra mundial. A partir de 1950 ele desenvolveu uma nova forma de planejamento para altos executivos baseado na aplicação de métodos estatísticos.

Um dos principais problemas detectados por Deming estava no reconhecimento do fato de que no final do ciclo o que fora idealizado durante o planejamento não tinha relação com as ações cotidianas. Em geral os funcionários, públicos ou privados, eram contratados para executar determinadas funções estabelecidas e elas eram as mesmas independentemente dos objetivos propostos no planejamento. Isto causaria uma desconexão entre as ações efetivas dos empregados e os objetivos do planejamento. Daí estabelecer-se como prioridade o estabelecimento de controles relacionados aos objetivos estabelecidos no planejamento e que devem ser executados nas ações práticas da organização.

Parte importante dessa concepção é a idéia de diagnóstico para elevação da eficiência, estabelecendo indicadores de rendimento baseados na comparação dos resultados alcançados

em momentos anteriores em relação à quantidade de recursos disponíveis. Esta análise sistemática permite que se estabeleçam os pontos fortes e fracos da empresa, as possibilidades de ação e as oportunidades que devem ser aproveitadas. Entretanto o ponto central da visão gerencial de resultados é o conceito de planejamento estratégico entendido como o processo de formulação de objetivos e metas, a partir dos diagnósticos e indicadores, a partir dos quais se estabelecem os programas de ação coletivos e os parâmetros para a sua execução.

Gerenciamento de resultados no setor público.

Para os objetivos propostos para este trabalho, nos interessa a adoção do gerenciamento de resultados pelo setor público com a finalidade de compreender os pressupostos de sua implantação.

Segundo seus defensores, o gerenciamento de resultados seria uma forma eficaz de superar a administração obsoleta e patrimonialista do setor público e sua ênfase seria o reordenamento da máquina estatal.

A educação, em particular foi diretamente afetada pela concepção de gerenciamento de resultados, como se verifica pela exposição sobre a condução da reforma na educação na década de 1990 feita pelo ex-ministro da educação Paulo Renato Costa Souza, em seu livro *A revolução gerenciada: educação no Brasil, 1995-2002*. Para ele haveria necessidade desta mudança radical nos sistemas de gestão em razão do caráter elitista da evolução da educação brasileira que resultara em pouco acesso à escola e desigualdades sociais e regionais. Embora no período militar o acesso a educação tenha se elevado, isto teria ocorrido de forma não planejada e que opunha os elevados gastos do governo ao baixo desempenho e pouca eficiência em resultados. Souza afirma que a principal estratégia da reforma foi a adoção do processo gerenciado, pautado pela realização de um planejamento estratégico em equipe e a contínua realização de diagnósticos e propostas de ação.

As mudanças na educação na década de 1990 fundamentadas na concepção de reforma gerencial foram caracterizadas por uma administração pública orientada por resultados, pela descentralização, flexibilidade, competitividade e por um direcionamento estratégico. Nesta perspectiva a reforma educacional consistiria em uma reestruturação gerencial, fundamentada na revisão das concepções de gestão, planejamento e avaliação.

A reforma gerencial foi abordada nos documentos oficiais nos termos que se seguem: o mundo de hoje se caracteriza pela contínua modernização produtiva, isto é, pelas inovações tecnológicas permanentes e pelo surgimento de novos processos de organização do trabalho e

gerência. A globalização levou à abertura dos mercados internos à concorrência internacional e exigiu a modernização administrativa do Estado e das demais instituições sociais. A educação deve acompanhar esse processo de modernização com uma contínua renovação dos processos de produção, veiculação e acesso aos conhecimentos utilizando as novas tecnologias. (SÃO PAULO, Secretaria de Estado da Educação, PEC: 2002) ⁱⁱ.

Para tanto, deve também ocorrer uma reorganização no processo de trabalho educacional e uma reforma, de caráter gerencial, na administração educacional. Essa reforma deveria ser realizada segundo os termos propostos em 1995, pelo então ministro Luiz Carlos Bresser Pereira no Plano Diretor da Reforma do Estado do extinto MARE ⁱⁱⁱ.

Segundo Bresser Pereira, o objetivo da reforma do Estado seria substituir o atual modelo de administração pública de caráter burocrático, com influências de práticas clientelistas e patrimonialistas, por um novo padrão de administração gerencial, que adotaria os princípios da nova gestão pública (*new public management*). (PEREIRA, 1999, p.6)

Era necessário, para Bresser Pereira, que se pensasse uma nova forma de administração pública, capaz de enfrentar os problemas relativos ao ajuste fiscal e de reduzir a máquina administrativa sem deixar, entretanto, de atender às crescentes demandas sociais.

Segundo o autor do *Plano Diretor da Reforma do Estado*, a nova visão de administração gerencial surgira, inicialmente, da leitura do livro de Osborne e Gaebler, *Reinventando o Governo* e das concepções ali apresentadas sobre uma nova administração pública. O governo empreendedor, segundo os autores, é capaz de identificar boas oportunidades nos dilemas de reestruturar a própria compreensão do processo de governo. Para ele não existem setores que devem ser obrigatoriamente estatais e outros necessariamente privados. A atividade de governo não é definida pelo setor a que se refere, mas pela articulação que é capaz de empreender entre ações privadas e estatais de forma a solucionar os problemas coletivos. A ênfase da mudança está no espírito empreendedor que busca soluções inovadoras. (GAEBLER, OSBORN, 1992)

Bresser afirma que a concepção que norteou a Reforma do Estado teria sido idealizada em 1995, após sua viagem à Inglaterra, quando se inteirou da recente bibliografia a respeito do que seria uma *Nova Gestão Pública* e que se baseava nas experiências recentes de países da OCDE (*Organisation for Economic Co-operation and Development*), principalmente o Reino Unido:

(...) se implantava a segunda grande reforma administrativa da história do capitalismo: depois da reforma burocrática do século passado, a reforma gerencial do final deste século. As novas idéias estavam em plena formação; surgia no Reino Unido uma nova disciplina, a *new public management*, que,

embora influenciada por idéias neoliberais, de fato não podia ser confundida com as idéias da direita; muitos países social-democratas estavam na Europa envolvidos no processo de reforma e de implantação de novas práticas administrativas. O Brasil tinha a oportunidade de participar desse grande movimento de reforma, e constituir-se no primeiro país em desenvolvimento a fazê-lo. (PEREIRA. 2002, p. 22)

Assim o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, elaborado no primeiro semestre de 1995, segue o quadro teórico das reformas gerenciais implementadas desde a década de 1980 em alguns países da OCDE e particularmente na Grã-Bretanha. A reforma teria como principais aspectos:

a) a descentralização dos serviços sociais para estados e municípios; b) a delimitação mais precisa da área de atuação do Estado, estabelecendo-se uma distinção entre as atividades exclusivas, que envolvem o poder do Estado e devem permanecer em seu âmbito, as atividades científicas, que não lhe pertencem e devem ser transferidas para o setor público não estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado; c) a distinção entre as atividades do núcleo estratégico, que devem ser efetuadas por políticos e altos funcionários, e as atividades de serviços, que podem ser objeto de contratações externas; d) a separação entre a formulação de políticas e sua execução; e) maior autonomia para as atividades executivas exclusivas do Estado que adotarão a forma de agências executivas; f) maior autonomia ainda para os serviços sociais e científicos que o Estado presta, que deverão ser transferidos para (na prática, transformados em) organizações sociais, isto é, um tipo particular de organização pública não-estatal , sem fins lucrativos, contemplada no orçamento do Estado – como no caso de hospitais, universidades, escolas, centro de pesquisas, museus, etc. g) assegurar a responsabilidade (*accountability*) por meio da administração por objetivos, da criação de quase-mercados e de vários mecanismos de democracia direta ou controle social, combinados com o aumento da transparência no serviço público, reduzindo concomitantemente o papel da definição detalhada de procedimentos e da auditoria ou controle interno – os controles clássicos da administração burocrática- que devem ter um peso menor. (PEREIRA. 1999, p.6)

Em 1995 iniciou-se a Reforma do Estado ou *Reforma da Gestão Pública*, com o envio para o Congresso Nacional da emenda da administração pública que se transformaria, em 1998, na Emenda 19. Seu caráter anunciado é de uma reforma gerencial do Estado e seus princípios, objetivos e propostas foram publicados no Plano Diretor da Reforma do Estado, de 1995. A reforma começou ao nível federal, com o MARE - *Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado*, que teve como titular Luiz Carlos Bresser-Pereira. Após quatro anos o MARE foi extinto e a gestão da reforma passou para o Ministério do Planejamento e Gestão. A partir daí, incentivou-se a implementação da reforma nos estados e municípios.

A reforma gerencial da educação em São Paulo

A política educacional adotada pela Secretaria de Educação de São Paulo desde 1995 tem realizado profundas mudanças no sistema educacional paulista e oficialmente tinha a finalidade realizar um planejamento eficiente da oferta de vagas por meio de um processo de racionalização da estrutura administrativa, otimização na gestão dos recursos materiais e humanos, preparação técnica de quadros, adotando novas estratégias para aperfeiçoar o sistema o que permitiria elevar a cobertura. Tendo em vista esses objetivos, foram estabelecidos três eixos norteadores: racionalização organizacional, mudança nos padrões de gestão e melhoria na qualidade do ensino.

Em relação ao primeiro desses eixos, foram promovidas diversas mudanças, por meio de um “enxugamento da máquina”, a qual funcionaria com uma estrutura mais ágil e eficiente na tomada de decisões e acompanhamento das políticas educacionais e na informatização dos dados gerenciais educacionais.

O segundo eixo refere-se à autonomia da escola. De acordo com o discurso oficial, “*a autonomia financeira, pedagógica e administrativa das escolas é condição indispensável para que estas possam transformar-se em centros de aprendizagem e de difusão de conhecimentos para professores e alunos.*”. (SÃO PAULO, Secretaria de Estado da Educação, PEC: 2001 p. 3)

O último dos eixos refere-se à política da valorização profissional do quadro do magistério, e nesse sentido a Secretaria da Educação do Estado de São Paulo aprovou em 1997 um novo Plano de Carreira, Vencimentos e Salários, no qual teria procurado eliminar as distorções incorporando gratificações e abonos ao salário docente bem como redimensionar a jornada de trabalho, tornando-a mais racional.

Em última instância, os três eixos constituem aspectos de uma mesma estratégia: racionalização e otimização por meio de redução dos custos com pessoal, materiais, e espaços físicos, garantidos pelo novo padrão de gestão.

De acordo com essa perspectiva, o primeiro foco da nova política seria a melhoria dos processos de gestão nas diversas esferas do ensino: a gestão do currículo e da aprendizagem, no cotidiano da relação professor-aluno; a gestão do projeto escolar e do sistema educacional. Por esse motivo, o Ministério da Educação tornou disponíveis às secretarias de educação, “*recursos para a criação de estruturas informais, não burocratizadas e não-hierarquizadas, de apoio às escolas, formando redes de apoio, integradas por professores e gestores identificados por sua ação inovadora.*” (SÃO PAULO, Secretaria de Estado da Educação, PEC: 2001 p. 3)

Um segundo foco seria o da melhoria das condições materiais das escolas. A racionalização da utilização dos recursos humanos, materiais e financeiros amplia-se com o financiamento da compra descentralizada de insumos e equipamentos e seria possibilitada pela municipalização do ensino.

Era explicitamente afirmada a necessidade de reduzir os elevados índices globais de reprovação e abandono escolar por meio de uma estratégia de gerenciamento que incidiria prioritariamente sobre o controle dos resultados em detrimento da avaliação dos meios.

Por esse motivo, a política adotada constituiu, na verdade, na reorganização da infraestrutura física, redimensionamento da rede, redistribuição dos recursos humanos, materiais e financeiros estabelecendo procedimentos de compra descentralizada. É com esta perspectiva estratégica que se implementa o processo de municipalização.

A gestão material da escola é transferida para os municípios se tornam fundamentais para o gerenciamento dos recursos financeiros. A autonomia da escola é apresentada como o resultado da articulação entre as ações de planejamento e as de avaliação, cabendo ao Estado o papel de avaliação dos resultados.

Os resultados das avaliações comparativas foram um dos principais focos da política educacional baseada no gerenciamento de resultados, como forma de diagnosticar problemas e avaliar o impacto das mudanças, o que possibilitaria o planejamento de novas estratégias ou a manutenção daquelas cujo resultado vem sendo satisfatório. Daí a importância atribuída ao Sistema de Informações Educacionais que constituem sinalizadores dos resultados da política educacional para cada escola.

Nesta perspectiva é que deve ser compreendida a concepção de gerenciamento de resultados. A avaliação dos resultados é baseada na separação entre os agentes da burocracia estatal e os agentes executores da política. A burocracia estatal é responsável pela elaboração de estudos estatísticos, baseados nos relatórios e indicadores, que permitem a produção de diagnósticos que apontam as áreas e problemas que devem ser priorizados. A partir dos diagnósticos são elaborados programas e projetos que devem ser focais e constituídos de estratégias voltadas para a melhoria dos indicadores. Gradualmente o sistema seria regulado por meio destas estratégias baseadas no fluxo de informações que retroalimentam o sistema. Trata-se de um sistema cuja eficiência encontra-se na capacidade da burocracia estatal estabelecer, na fase inicial as categorias que possibilitem a mensuração e que serão tomadas como indicadores permitindo a avaliação e implantação de medidas de ajuste.

Cifras e números, enfim, a estatística homogeneizante forma a base da política de gerenciamento. A separação entre a burocracia estatal e a sociedade é, neste modelo de

administração, completa. Toda a dimensão social é homogeneizada e controlada, submetida a avaliações e enquadrada segundo padrões de medidas estabelecidos previamente de acordo com os critérios necessários ao gerenciamento.

Alguns efeitos da reforma educacional e problemas concretos não resolvidos pelo gerenciamento de resultados.

A Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (SEE-SP) contava com um total de 269.009 pessoas em seus quadros em **maio de 2009**. Desse total, 217.426 são docentes. Destes, 129.243 (59,44%) são efetivos e 88.183 (40,56%) não são efetivos. Os funcionários que exercem funções técnicas/ administrativas da SEE-SP somavam 45.884 e aqueles que exercem funções de “apoio escolar” totalizavam 5.699. (Fonte: Site da SEE-SP – DRHU – Quadros SE. Acesso jul.2009).

Apesar de traduzirem as dimensões gigantescas da estrutura da SEE-SP, esses números apresentam também um dos resultados positivos e esperados com a realização da reforma iniciada em 1995, quando os números da SEE-SP eram os seguintes: 360.000 profissionais de ensino, 62.000 funcionários, 6.700 escolas e 6.637.000 alunos. (Comunicado SE de 22.3.1995). Assim, entre 1995 e 2009, houve uma diminuição de 152.991 pessoas (36,3%), entre funcionários e docentes segundo os dados de maio de 2009.

O contingente dessa máquina gigantesca sofre pequenas variações a cada mês. Luciana de Carvalho Leite (2006) apresenta um breve histórico e uma excelente descrição da estrutura da SEE-SP.

Administrar a vida funcional desse enorme aparato burocrático é tarefa complexa e determinadas modificações pontuais, como, por exemplo, diminuir o número de horas de aulas semanais - pode alterar o salário, a vida funcional dos docentes e os resultados do ensino. A criação da SEE-SP em 1891 gerou um aparato difícil de administrar, mas originou também uma administração que se fundava em profissionalismo, competência e impessoalidade, garantidos por concursos para admissão, carreira, estabilidade e aposentadoria. Mas, pode-se perceber pelos dados acima, que a quantidade de professores não-efetivos, muitos sem vínculo empregatício, da rede pública estadual chega a 40,56% em maio de 2009. Nessa situação, que inclui o ônus de sucessivas reformas, dificilmente os aspectos positivos da burocracia racional-legal se mantêm e pode-se retomar práticas patrimonialistas aparentemente superadas. Essas e outras questões dificilmente são reveladas pelos exames aplicados nos alunos.

Outros números indicam também que houve significativa diminuição no total de alunos atendidos pelo Estado de São Paulo e que passaram para o âmbito dos municípios. Estes são os dados da *matrícula inicial no ensino de 1º grau (1ª à 8ª série) do período de 1995-2002, por dependência administrativa*, segundo a Fundação SEADE: em 1995 estavam matriculados na rede estadual 5.263.112 alunos. Em 2002 eram 3.285.418. Na rede municipal, em 1995 estavam matriculados 646.500 alunos e em 2002 eles somavam 1.935.1001. Assim, o atendimento da rede estadual diminuiu um total de 1.977.694 alunos e a rede municipal aumentou em 1.288.601 alunos. Complementando os dados, a rede particular atendia 752.857 alunos em 1995 e passou a atender 773.172 em 2002.

As ações que efetivaram uma política para o ensino público do Estado de São Paulo foram anunciadas em 1995 por meio de um comunicado e realizadas predominantemente por meio de atos do poder executivo – isto é, decretos, resoluções e comunicados – com exceção da Lei nº 836/97 (cujo projeto também teve origem no poder executivo) que instituiu o Plano de Carreira, Vencimentos e Salários para os integrantes do quadro do magistério da SEE-SP.

Embora esta não seja uma prática ilegal, essa intensa atividade legislativa do Poder Executivo sugere também uma usurpação das atividades de um poder pelo outro. No caso brasileiro, esta questão se torna mais grave, pois se associa à histórica passividade dos órgãos do Poder Legislativo. Nesse sentido, Ângelo (2007) revela que, durante o período de 1995 a 1998, quando se implanta reforma da SEE-SP, a Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo examinou apenas 109 proposições relacionadas à educação, das quais as 10 que foram apresentadas pelo governador Mario Covas foram transformadas em leis.

Entre as alterações implantadas pela reforma realizada a partir de 1995, destacamos três: primeiro, as modificações da grade curricular realizadas nos anos de 1998 e 1999, alterando o número de aulas por disciplina determinadas pela Lei nº 5692/71, para adequá-las à Lei de Diretrizes e Bases (LDB) nº 9394/96. A segunda foi a aprovação da Lei nº 836/97 que instituiu o Plano de carreira, Vencimentos e salários para os membros do quadro do magistério da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo. A terceira foi a alteração do número mínimo de alunos em sala de aula: de 30 para 35 no ciclo I e de 35 para 40 no ciclo II e de 40 para 45 no ensino médio, implantada por meio da Resolução 125/1998, da SEE-SP.

A Lei nº 836/97 e a resolução mencionada acima modificaram não somente a grade curricular, com prejuízo para os alunos, como acarretaram grave deformação na jornada de trabalho dos docentes, como expôs minuciosamente Moreira (2007) que sintetiza bem a reforma iniciada em 1995:

A implantação das principais diretrizes educacionais do governo paulista entre 1995-2000 permitiu ao Governo Mario Covas cumprir uma de suas metas que era a elevação da produtividade dos recursos públicos, a redução do “desperdício”, unificação da jornada docente e discente, o que por sua vez possibilitou a redução do quadro do magistério. Por outro lado houve uma redução do número de aulas por semana nas disciplinas do ensino fundamental e médio, principalmente das áreas de Ciências Humanas e seus Códigos e de parte das Ciências ‘exatas’. Isso fez aumentar o número de turmas por docente. (...) (MOREIRA, 2007, p.94).

(...)

As alterações (com a aprovação da LC nº 836/97) no Estatuto do Magistério, na matriz e grade curricular, em consequência da implantação do ensino por Ciclos e a Progressão Continuada na rede pública paulista a partir de 1998 implicaram na redução da quantidade de aulas ou disciplinas para os alunos do curso noturno e diurno. O que por sua vez resultou em aumento da duração e intensidade da jornada de trabalho dos docentes do ensino fundamental e médio. (MOREIRA, 2007, p.95).

Entre os muitos detalhes desse processo de “racionalização” cabe também destacar a não realização de concursos para a admissão de docentes e a introdução da figura do professor “eventual”, que não somente não diminuíram, mas aumentaram o problema da composição do quadro docente que tem cerca de 40% de professores não efetivos em maio de 2009. Quanto a este último ponto, Fontana (2008) em sua dissertação de mestrado que, não por acaso, intitula-se “O trabalho informal docente na rede pública do Estado de São Paulo”, analisa a admissão de professores temporários no período compreendido entre 1930 e 2007. Destacamos apenas dois parágrafos de suas “considerações finais”:

Durante aquele decênio [1950] o número de contratações aumentou e começou a haver a possibilidade que as mesmas ocorressem mediante regime de CLT [Consolidação das Leis do Trabalho] de tal forma que incluísse aqueles professores no rol de trabalhadores da educação, mantendo garantidos seus direitos trabalhistas. Mas logo em seguida, uma vasta legislação sobre os critérios de admissão dos professores não-efetivos fez com que esses deixassem de ser contratados por aquele regime e nesta situação eles se encontram até os dias de hoje [2008], admitidos em caráter temporário conforme estabelece a Lei 500/74. (FONTANA, 2008, p.144).

(...)

Entre a situação precária dos ACTs [admitidos em caráter temporário], tem uma pior: aquela vivida constantemente pelos professores eventuais. Atualmente é enfatizada a importância do docente em participar na elaboração do planejamento escolar, em estar presente nas atividades pedagógicas da escola, em manter vínculos

com a instituição onde trabalha. Diante desses fatores chegamos a questionar se o professor eventual é ou não um docente, afinal ele se encontra à margem desses fatores relevantes para se tornar um profissional da educação. (FONTANA, 2008, p.145).

Cabe esclarecer o que significa a denominação de “professor eventual”. Fontana (2008, p.125) nos informa que, conforme determinação da Resolução SE nº 90/2005, quando se encerra a atribuição de classes e aulas, a Comissão organizada para esse fim deverá divulgar e coordenar a atribuição (pelos diretores de escolas) de vagas para admissões em caráter eventual, **sem que essa admissão caracterize vínculo empregatício** (§18, VIII, art.10). Além disso, segundo o §7º, art. 12 da mesma resolução, esse professor é chamado de “eventual” porque não seria necessariamente graduado e nem tampouco obrigatoriamente habilitado para a disciplina cujas aulas iria “eventualmente “ assumir.

Assim, as substituições de professores efetivos poderiam ser realizadas por alunos de qualquer curso de graduação, sem vínculo empregatício e que receberiam, por hora-aula, muito menos do que os titulares.

A reforma que visava à racionalização da estrutura administrativa e a mudança nos padrões de gestão iniciou-se durante o governo de Mario Covas e teve seqüência durante o governo de seu substituto e depois governador eleito Geraldo Alckmin. Em 2007 foi empossado atual governador José Serra, do mesmo partido que os seus dois antecessores (PSDB). A primeira secretária da Educação no mandato de José Serra foi Maria Lúcia Vasconcelos – que assumira o cargo em 2006, na gestão anterior. Ela deixou o cargo e foi substituída em 25/07/2007 por Maria Helena Guimarães de Castro, assessora no Ministério da Educação durante a gestão de Paulo Renato de Souza. No dia de sua posse ela declarou em entrevista ao jornal *Folha de São Paulo* que sua prioridade seria levar em conta os resultados das avaliações e melhorar o desempenho dos professores, como se estes fossem o principal problema da rede estadual de ensino. Não mencionou outros problemas da secretaria que acabava de assumir:

Melhorar a qualidade da educação. O Estado tem investido muito, mas é preciso atrelar esse trabalho às avaliações, de tal modo que as escolas comecem a utilizar os resultados. São Paulo tem boas condições para dar um salto de qualidade. Para isso, é preciso olhar para o desempenho dos professores, com incentivo à carreira. O governo já destina um grande montante para salários diferenciados por desempenho. Esse é um tema crucial. (CASTRO, 2007.)

A partir dessa data podem ser encontradas muitas notícias a respeito dos maus resultados da política estadual e federal para a educação e elas notícias sugerem que também se aplica à reforma iniciada em 1995 a seguinte frase: “A operação foi um sucesso, mas infelizmente o paciente morreu”.

Maria Helena Castro foi substituída no cargo por Paulo Renato de Souza em 15/04/2009, permanecendo, porém na SEE-SP como assessora do novo titular. Em 16/07/2009 foi divulgada no portal da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo uma notícia que sugere que a política de avaliação e gerenciamento de resultados começa a deixar de ser a orientação principal da SEE-SP. Com o título “Governador sanciona projetos da área da educação” informou-se a aprovação pela Assembléia e a sanção do governador dos projetos (PLCs) 19 e 20:

ambos de 2009 tratam respectivamente de contratações temporárias de professores na rede pública de ensino e da instituição de duas novas jornadas de trabalho docente (jornada integral e reduzida), entre outras medidas, para os integrantes do quadro do magistério da Secretaria da Educação.
(www.al.sp.gov.br/portal/sitte/menuitem.ae225b711)

Em outra passagem da mesma notícia pode-se ler o seguinte:

Na ocasião, [audiência pública realizada em 03/06/09 na Assembléia Legislativa para discutir as propostas do governo estadual] o secretário explicou que o PLC 19/2009 garante a estabilidade dos contratados temporariamente até a aprovação da Lei Complementar 1.010/2007, e o pagamento correspondente a um mínimo de 12 horas/aula por semana aos temporários que cumprem em média, 9 horas/aula semanais. (...). O secretário disse também, na mesma audiência, que o PLC 19 resolve questões jurídicas adequando essas contratações por tempo determinado ao sistema de previdência São Paulo Previdência (SPPrev) que substituiu o Ipesp na administração previdenciária do funcionalismo público....
(www.al.sp.gov.br/portal/sitte/menuitem.ae225b711)

Faz-se necessária ainda a leitura e análise dos textos aprovados, que estão disponíveis no Portal da Assembléia, mas podemos verificar que as recentes medidas propostas pelo executivo e aprovadas pela Assembléia Legislativa de São Paulo dizem respeito a alguns dos graves problemas que foram apontados acima.

ⁱ William Edwards DEMING estatístico e engenheiro, consultor de empresas e professor da Universidade de Nova York. Em 1942 iniciou no Japão o desenvolvimento de uma nova estratégia de gestão que os japoneses desenvolveram e denominaram Controle de Qualidade Total (TCQ – Total Quality Control). O impacto das suas idéias foi tão elevado que Deming é, hoje, considerado o pai do milagre industrial japonês. Foi o precursor da JUSE (Japan Union of Scientists and Engineers), responsável pelo desenvolvimento de concepções de qualidade total e da concepção de reengenharia, que dominaram o pensamento da administração empresarial na década de 1990. Em 1986, lançou o livro *Out of Crisis*, a obra que estabeleceu os fundamentos da concepção de gerenciamento por resultados e neste mesmo ano recebeu do presidente norte americano Ronald Reagan a National Medal of Technology. Sobre o assunto, ver PEREIRA, Luiz Carlos Bresser Gonçalves; SPINK, Peter Kevin *Reforma do estado e administração pública gerencial*. Fundação Getúlio Vargas, R.J: Fundação Getúlio Vargas. Editora. 1998 e, ainda, PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. SP: Editora 34. 1998

ⁱⁱ O PEC foi um Programa de Educação Continuada para formação universitária de professores e gestores em exercício da Secretaria de Estado da Educação, implementado no período de 1999 e 2002. Uma de suas principais finalidades era formar os profissionais da rede a partir dos princípios da reforma que vinha sendo promovida no sistema educacional estadual paulista.

ⁱⁱⁱ Em 1995, Luiz Carlos Bresser Pereira, à frente do Ministério da Administração e Reforma do Estado apresentou o Plano Diretor da Reforma do Estado que constituiu a base para as reformas administrativas na União e nos estados.

REFERÊNCIAS:

ANGELO, Karina C.de Abreu. *Partidos políticos e educação: a implantação da reforma educacional e o papel da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo*. 2007. 147 f. Dissertação. (Mestrado em Educação) – UNIMEP

BRASIL. "Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado". Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília. 1995.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. *Nova secretária quer premiar professores por desempenho*. www1.folha.uol.com.br/educacao, 27/07/2007. Acesso em 18/07/2009.

CUNHA, Geraldo da. *Dicionário Etimológico da Língua Portuguesa*. 2ª Ed. RJ. Nova Fronteira. 1987

FONTANA, Claudionéia A. *O trabalho informal docente na rede pública de ensino do Estado de São Paulo*. 2008.150 f. Dissertação. (Mestrado em Educação) – UNIMEP

GAEBLER, Ted, OSBORNE, David, *Reinventing Government*. 1992. Reading Mass: Addison-Wesley.

GANDINI, R. P. C, RISCAL, Sandra A.. A gestão da educação como setor público não estatal e a transição para o Estado Fiscal no Brasil.. In: Dalila Andrade de Oliveira; Maria de Fátima Felix Rosar. (Org.). *Política e Gestão da Educação*. 2 a. Ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008, p. 39-58.

GOVERNADOR sanciona projetos da área da educação. *Portal da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo*. Disponível em: (www.al.sp.gov.br/portal/sitte/menuitem.ae225b711). Acesso em: 18 jul.2009.

LEITE, Luciana de Carvalho. *O cargo de diretor de escola e a burocracia na Secretaria de Estado da Educação de São Paulo*. 2006. Dissertação. (Mestrado em Educação) – UNIMEP

MATRÍCULA inicial no ensino de 1º grau (1ª à 8ª série) do período de 1995-2002, por dependência administrativa. *Fundação Seade. Anuário Estatístico do Ensino do Estado de São Paulo 2002*. Disponível em www.seade.gov.br/produtos/anuario/2002 Acesso em jul.2009.

MOREIRA, Elias E. *A reforma educacional paulista entre 1995-2000*. 2007.127 f. Dissertação. (Mestrado em Educação) – UNIMEP

MOTTA, C.P. *Burocracia e Autogestão*. SP: Brasiliense. 1981

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin *Reforma do estado e administração pública gerencial*. Fundação Getúlio Vargas, R.J: Fundação Getúlio Vargas. Editora. 1998.

_____. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. SP: Editora 34. 1998

_____. Reflexões sobre a Reforma Gerencial Brasileira de 1995. In *Revista do Serviço Público*. Ano 50, no. 04. Out-Dez 1999.

_____. *Do Estado Patrimonial ao Gerencial*. In www.bresserpereira.ecn.br. Personal Page. Acesso: 04/07/2002.

PEREIRA, L.C. Bresser; Wilhelm; SOLA, Lourdes. *Sociedade e Estado em Transformação*. SP: 1999. Ed. UNESP/Enap/Imprensa Oficial-SP.

RISCAL, Sandra A.. O Conceito de Gestão democrática e participação política na educação. *Educação e Cidadania*, v. 6, p. 63-70, 2007.

SOUZA, Paulo Renato. *A revolução gerenciada: educação no Brasil, 1995-2002*, 1ª. Edição. São Paulo: Prentice Hall, 2005, 264 páginas.

SÃO PAULO. Secretaria de Estado da Educação. PEC - Formação universitária de professores em exercício. *Programa Especial de formação de professores de 1ª a 4ª séries do ensino fundamental*. SP: 2001.

_____. *Circuito Gestão - Formação Continuada de Gestores da Educação - Módulo II - Gestão Pedagógica*. SP: 2000. FDE.

_____. *PEC - Circuito Gestão - Formação Continuada de Gestores da Educação - Módulo II - Gestão Pedagógica- Textos de apoio*. SP: 2001. FDE.

_____. *Comunicado SE de 22.3.1995*. Diretrizes Educacionais para o Estado de São Paulo, no período de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 1995. Disponível em www.diariooficial.hpg.com.br/est-comunicado_se_22_03_1995. Acesso em jul.2009.

TRAGTENBERG, M. *Burocracia e Ideologia*. SP: Ática. 1977.