

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

LÚCIA MARA MANDEL

BUROCRACIA E HERANÇA PATRIMONIALISTA
A SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO
ENTRE 1995 E 2010

São Paulo
2015

LÚCIA MARA MANDEL

BUROCRACIA E HERANÇA PATRIMONIALISTA
A SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO
ENTRE 1995 E 2010

Tese apresentada à Faculdade de Educação
da Universidade de São Paulo para
obtenção do título de Doutor em Educação.
Área de Concentração: Sociologia da
Educação
Orientador: Prof. Dr. Elie Ghanem

São Paulo
2015

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTES
TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS
DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo

-
- 379.5
M271b Mandel, Lúcia Mara
 Burocracia e herança patrimonialista: a Secretaria da Educação do
 Estado de São Paulo entre 1995 e 2010 / Lúcia Mara Mandel;
 orientação Elie Ghanem. São Paulo: s.n., 2015.
 202 p. ils.; grafs.; tabs.; anexos; apêndices
- Tese (Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Educação.
 Área de Concentração: Sociologia da Educação) - - Faculdade de
 Educação da Universidade de São Paulo.
1. Secretaria da Educação (São Paulo) 2. Burocracia
 3. Patrimonialismo 4. Política educacional 5. Recursos humanos
 6. Avaliação educacional I. Ghanem, Elie, orient.
-

MANDEL, Lúcia Mara. *Burocracia e herança patrimonialista: a Secretaria da Educação do Estado de São Paulo entre 1995 e 2010*. Tese apresentada à Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Sociologia da Educação.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Ao Lula Miranda, por tudo e mais um pouco.

Aos meus amigos que já partiram e que inspiraram estas páginas:

Alice Irene Hirschberg,

Marcos Aurélio Pessoa,

Margot Pecorari,

em nome dos quais homenageio todos os profissionais da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo e da Fundação para o Desenvolvimento da Educação.

AGRADECIMENTOS

Agradeço imensa, profunda e sinceramente:

Em primeiro lugar ao meu orientador, Prof. Elie Ghanem, por sua competência paciente no ofício da orientação, sua confiança e sua dedicação constante, sempre estimulando a uma análise mais rigorosa das questões investigadas.

Ao Prof. Licínio Lima, que me recebeu na Universidade do Minho, em Braga, disponibilizou seu tempo, seus livros e sua experiência e conhecimento, contribuindo decisivamente para o aporte teórico desta pesquisa.

À Profa. Flávia Schilling, por me acompanhar desde o ingresso no doutorado e me ajudar sempre, inclusive no momento da minha qualificação, quando, junto com o Prof. Cristiano Amaral Garboggini Di Giorgi, ofereceu contribuições valiosas para a finalização desta pesquisa.

Aos dois chefes que tive no período de estudos, Prof. João Cardoso Palma Filho e Carlos Alberto Zuccheratto, que me contaram suas histórias, me ofereceram documentos e livros, compreenderam e me apoiaram em minhas ausências e me ajudaram como puderam para facilitar minha dupla jornada.

A todos os assessores e profissionais da Secretaria da Educação (que já atuaram ou ainda atuam), que me ofereceram dados, depoimentos e esclarecimentos, sem os quais esta investigação não teria sido possível: Nayra Karan Moyses, Mônica Maia Bonel Maluf, Dione Maria Whitehurst Di Pietro, William Massei, Mauna Soares de Baldini Rocha, João Freitas da Silva, Edileide Garcia Santos da Silva Borges, Christina de Paula Queiroz e Silva, Sandra Aref Salamah, Edimicio Flaudisio Silva, Luciana Jacques Faria, Mario Augusto Vitoriano Almeida, Carlos Antônio de Oliveira, Roberto Liberato, Marcos Herbst, Eliana Tetsuko Horiuti Fukumoto, Cristty Anny Sé Hayon, Laura Shijue Yamauchi, Silvio Luiz das Dores Gonçalves. Do mesmo modo, aos meus colegas e parceiros da FDE: Maria Conceição Conholato, Maria Aparecida Resek Santiago, Carlos Alberto da Silva, Wilson Antonio Zaguetto, Hélio Amorim, Deisi Romano, Eva Margareth Dantas, Lilian Miranda, Mirela Geiger de Mello, Maria Nícia Pestana de Castro, Neiva Aparecida de Moraes Garrido, Magda Moura Nieto Neto, Roberto Shiyunji Nishikawa, Maria Tereza Franchon, Arquimedes Souza de Matos, Simone Cruz Bastos, Marilena Castanha, Pedro Antonio de Moura, Antonio Henrique Filho.

Às minhas irmãs do coração, meus irmãos, amigas e amigos queridos que me escutaram, discutiram comigo, me apoiaram incondicionalmente e me sustentaram de todas as formas possíveis.

Ao meu filho, pelos organogramas e pela paciência.

À minha mãe, sempre solícita, compreensiva e estimuladora.

Ao Lula Miranda, por estar incondicionalmente junto e nunca desistir de mim.

Isso não é negar, claro, que seja importante para as ciências políticas e sociais compreender o funcionamento dos governos totalitários, examinar em profundidade a essência da burocracia e sua inevitável tendência a transformar os homens em funcionários, meros dentes de engrenagem da maquinaria administrativa, e assim desumanizá-los.

Hannah Arendt (2004, p. 122)

A educação é o ponto em que decidimos se amamos o mundo o bastante para assumirmos a responsabilidade por ele e, com tal gesto, salvá-lo da ruína que seria inevitável não fosse a renovação e a vinda dos novos e dos jovens. A educação é, também, onde decidimos se amamos nossas crianças o bastante para não expulsá-las de nosso mundo e abandoná-las a seus próprios recursos, e tampouco arrancar de suas mãos a oportunidade de empreender alguma coisa nova e imprevista para nós, preparando-as em vez disso com antecedência para a tarefa de renovar o mundo comum.

Hannah Arendt (2005, p. 247)

RESUMO

MANDEL, Lúcia Mara. *Burocracia e herança patrimonialista: a Secretaria da Educação do Estado de São Paulo entre 1995 e 2010*. 2015. 202 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

O objetivo central desta pesquisa foi identificar como se combinam elementos tradicionais, oriundos da herança patrimonialista, historicamente relacionada à condução dos negócios públicos do Estado brasileiro, e elementos modernizantes – introduzidos por ações e programas de racionalização administrativa na busca de maior eficiência da ação do Estado, na configuração burocrática da Secretaria da Educação do estado de São Paulo (Seesp), no período de 1995 a 2010. Objetivo secundário foi investigar por que a relação desta combinação dinâmica com o contexto de ampliação e expansão das ações do Estado na área da educação, concomitante ao desenvolvimento de ferramentas e sistemas informatizados como suporte às ações implantadas, resultou no recrudescimento da centralização na gestão e condução da educação pública no estado de São Paulo. Teoricamente, esta pesquisa se utiliza dos conceitos dos três tipos ideais de dominação definidos por Weber – racional-legal, tradicional e carismático –, centrando-se no conceito de burocracia como expressão na estrutura do tipo de dominação racional legal. Com base no conceito de hibridismo, desenvolvido por João Barroso e Licínio Lima, confronta-se a burocracia estruturada na Seesp com elementos conservadores e tradicionais da cultura organizacional do Estado brasileiro, centrando-se no patrimonialismo e seus componentes. Este instrumental foi utilizado para investigar a forma como a Secretaria da Educação se estruturou no período de 1995 a 2010 e compôs suas equipes, órgãos e instâncias, ora formalmente, ora sem registro oficial. No âmbito de sua estrutura, mereceu destaque a história da Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE), órgão vinculado com importante papel na execução das políticas e diretrizes educacionais do período. O capítulo seguinte trata dos recursos humanos da Seesp, descrevendo quem e quantos são, como se organizam suas carreiras, como são alocados na estrutura da Secretaria, como evoluem profissionalmente e a forma como são admitidos. É descrita também a política salarial destes anos, com a concessão de gratificações, bonificação por resultados e valorização por merecimento. Por último, é descrita a atuação da Seesp nestes anos, divididos em três períodos correspondentes a gestões diferentes que assumiram a pasta e o governo do estado. Estão aqui arroladas a proposta inicial de cada gestão comparada com os programas e ações implantados, destacando-se aqueles que permaneceram nas gestões seguintes. Este capítulo é finalizado com a recuperação histórica e a análise do Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar, implantado na primeira gestão e mantido nas seguintes, com transformações que modificaram substancialmente seus objetivos iniciais. A investigação empreendida demonstrou que as iniciativas racionalizantes implantadas pela primeira gestão do período não foram suficientes para sobrepujar a cultura organizacional tradicional da Seesp; ao contrário, da forma como foi mantido nos anos posteriores, este processo promoveu o recrudescimento da centralização no estado, exacerbando sua herança patrimonialista e nutrindo o esgarçamento do já débil sentido público da ação estatal.

Palavras-chaves: Secretaria da Educação do Estado de São Paulo. Burocracia. Patrimonialismo. Política Educacional. Recursos Humanos. FDE. Estado. Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar.

ABSTRACT

MANDEL, Lúcia Mara. *Bureaucracy and patrimonial heritage: Secretaria da Educação do Estado de São Paulo between 1995 and 2010*. 2015. 202 f. Thesis (Ph.D.) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

The central objective of this research was to identify how the traditional elements derived from the patrimonial heritage were related historically to the conduct of public affairs of the Brazilian State and modernizing elements. The modernizing elements were introduced by actions and administrative rationalization programs in the search for a greater state efficiency, in the bureaucratic setup of Seesp, from 1995 to 2010. The secondary objective was to investigate the relationship of this dynamic combination with the enlargement context and expansion of government actions in education, concomitant development tools and information systems to support the actions implemented resulted in resurgence of centralization in the management and conduct of public education in the state of São Paulo. Theoretically, this research uses the concepts of the three ideal types of domination defined by Weber: rational-legal, traditional and charismatic focusing on the concept of bureaucracy as an expression in the structure of the type of legal rational domination. Based on the concept of hybridity, developed by João Barroso and Licínio Lima, it confronted the structured bureaucracy in Seesp with conservative and traditional elements of the organizational culture of the Brazilian state, focusing on patrimonialism and its components. This instrument investigated how the Department of Education was structured from 1995 to 2010 and composed their teams, agencies and bodies, sometimes formally, sometimes without official registration. Within its structure, was highlighted the history of the Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE), an agency with an important role in the implementation of educational policies and guidelines of the period. The next chapter deals with the human resources of Seesp, describing who and how many, how they organize their careers, how they are allocated to the Secretariat structure, how they evolve professionally and are admitted. It also described the wage policy of these years, with the granting of bonuses, bonuses for results and appreciation by merit. Finally, the performance of Seesp is described in these years, divided into three periods corresponding to different administrations that took the folder and the state government. Here they are enrolled in the initial proposal of each management compared with deployed programs and actions, highlighting those who remained for the following administration. This chapter ends with the historical recovery and analysis of Student Performance Evaluation System, implemented in the first term and maintained in the following, with changes that substantially modified its initial goals. The undertaken research has shown that rationalizing initiatives implemented by the first term of the period were not enough to overcome the traditional organizational culture of Seesp; rather, this process, the way it was maintained in later years, has promoted the intensification of centralization in the state, exacerbating its patrimonial heritage and nurturing the fraying of the already weak public sense of state action.

Key words: São Paulo State Education. Bureaucracy. Patrimonialism. Educational Policy. Human Resources. FDE. State. System and Evaluation of Educational Achievement.

FIGURAS

Figura 1 – Organograma da Seesp segundo o Decreto n.º 7.510/1976	44
Figura 2 – Organograma da Seesp em 1990.....	46
Figura 3 – Organograma da Seesp em 2010.....	54
Figura 4 – Organograma da Seesp segundo o Decreto n.º 57.141/2011	60
Figura 5 – Organograma da Diretoria de Ensino segundo o Decreto n.º 57.141/2011 ...	64
Figura 6 – Poder de compra do salário do PEB I, entre 1998 e 2013.....	117

TABELAS

Tabela 1 – Governadores e secretários da educação do estado de São Paulo,	47
Tabela 2 – Repasses para as APMs, segundo objetivo, entre 2001 e 2010	68
Tabela 3 – Evolução dos níveis hierárquicos da FDE em 1995, 1998 e 2010	77
Tabela 4 – Recursos alocados na FDE, por ano e fonte de informação, entre 1997 e 2010...	82
Tabela 5 – FDE – Evolução dos cargos permanentes, entre 2000 e 2010.....	87
Tabela 6 – FDE – Cargos de confiança, por tipo, em 2000 e 2010.....	89
Tabela 7 – FDE – Funções gratificadas, critérios para valoração e cargos para a função, em 1997, 2003 e 2007	91
Tabela 8 – FDE – Impacto da gratificação por função no salário, por cargo, em 2010..	93
Tabela 9 – FDE – Remuneração de coordenadores com cargos diferenciados em 2010 ..	94
Tabela 10 – Seesp – Cargos do QSE em 2010	100
Tabela 11 – Seesp – Cargos do QSE criados em 2012.....	101
Tabela 12 – Seesp – Cargos em comissão do QSE, a partir de 2011	101
Tabela 13 – Seesp – Docentes, por categoria, em 2010	108
Tabela 14 – Seesp – Funcionários ativos, por quadro, em 1995, 2000 e 2010	109
Tabela 15 – Seesp – Funcionários inativos, por quadro, em 1995, 2000 e 2010	110
Tabela 16 – Seesp – Módulo das escolas do QM e QAE em 1994 e 2008	110
Tabela 17 – Seesp – Módulo das Diretorias de Ensino em 1995	111
Tabela 18 – Seesp – Módulo das Diretorias de Ensino em 2007	112
Tabela 19 – Seesp – Dirigentes, supervisores e diretores em 1998 e 2010.....	112
Tabela 20 – Seesp – Funcionários da administração central e das DEs,.....	113
Tabela 21 – Alunos do ensino fundamental, por rede de ensino, entre 1995 e 2010	144
Tabela 22 – Saesp – Séries avaliadas, por ano, entre 1996 e 2010	158
Tabela 23 – Saesp – Disciplinas, séries avaliadas e data de aplicação, entre 1996 e 2010 .	158
Tabela 24 – Saesp – Número de alunos, custo e contratos, entre 1996 e 2010.....	159
Tabela 25 – Evolução das despesas com educação, entre 1996 e 2010	200

GRÁFICOS

Gráfico 1 – Número de coordenadorias, por diretoria e ano, entre 1998 e 2010	78
Gráfico 2 – Recursos da FDE, segundo fonte, entre 1997 e 2010.....	83
Gráfico 3 – FDE – Cargos permanentes com função gratificada em 2000 e 2010	92
Gráfico 4 – FDE – Autônomos, por ano, entre 1995 e 2010.....	95
Gráfico 5 – Seesp – Ocupantes do QAE, entre 2000 e 2010.....	103
Gráfico 6 – Seesp – Professores concursados e OFAs, entre 1995 e 2010	105
Gráfico 7 – Seesp – Folha de pagamento de dezembro de ativos e inativos, entre 1995 e 2010	117
Gráfico 8 – Seesp – Folha de pagamento de dezembro e bônus, entre 1995 e 2010.....	118
Gráfico 9 – Seesp – Despesas, por tipo, entre 1995 e 2010	122
Gráfico 10 – Matrícula do ensino fundamental, por rede de ensino, entre 1995 e 2010 ...	144

SIGLAS

AE	Autorização de Execução
APM	Associação de Pais e Mestres
ASTEP	Assessoria Técnica de Planejamento
ATP	Assistente Técnico Pedagógico
ATPCE	Assessoria Técnica de Planejamento e Controle Educacional
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CEE	Conselho Estadual de Educação
CEETPS	Centro de Educação Estadual Paula Souza
CEI	Coordenadoria de Ensino do Interior
CENAFOR	Centro Nacional de Formação Profissional
CENP	Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas
CFE	Conselho Federal de Educação
CIE	Centro de Informações Educacionais
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CODEC	Conselho de Defesa dos Capitais do Estado
COGSP	Coordenadoria de Ensino da Grande São Paulo
CONESP	Companhia de Construções Escolares do Estado de São Paulo
CONSED	Conselho Nacional dos Secretários de Educação.
DAF	Diretoria Administrativa e Financeira
DE	Delegacia de Ensino (até 1998)
DE	Diretoria de Ensino (a partir de 1999)
DE	Diretoria Executiva (da FDE)
DOS	Diretoria de Obras e Serviços
DPE	Diretoria de Projetos Especiais
DRA	Departamento de Relações com a APM
DRE	Divisão Regional de Ensino
DSE	Departamento de Suprimento Escolar
DT	Diretoria Técnica
DTI	Diretoria de Tecnologia da Informação
EFAP	Escola de Formação de Professores
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FDE	Fundação para o Desenvolvimento da Educação
FEUSP	Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo
FLE	Fundação para o Livro Escolar
FUNDAP	Fundação do Desenvolvimento Administrativo
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério
FUNDEF	Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GAIRE	Gerência de Avaliação e Indicadores do Rendimento Escolar

GERM	Global Education Reform Moviment
GPS	Grupo de Planejamento Setorial
GRH	Gerência de Recursos Humanos
GVCA	Grupo de Verificação e Controle de Atividades
IDESP	Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOA	Lei Orçamentária Anual
MEC	Ministério da Educação
MP/SP	Ministério Público do Estado de São Paulo
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PISA	Programme for International Student Assessment
PPA	Plano Plurianual
PR	Presidência
PRODESP	Companhia de Processamento do Estado de São Paulo
PTA	Plano de Trabalho Anual
PUC	Pontifícia Universidade Católica
QAE	Quadro de Apoio Escolar
QM	Quadro do Magistério
QSE	Quadro da Secretaria de Educação
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SAREG	Subsecretaria de Articulação Regional
SARESP	Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar
SEESP	Secretaria de Educação do Estado de São Paulo
SEFAZ	Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo
SOPC	Supervisão de Orçamento, Finança e Controle
SPEC	Supervisão de Proteção Escolar e Cidadania
SSP/SP	Secretaria de Estado da Segurança Pública de São Paulo
TCE	Tribunal de Contas do Estado
UGP	Unidade de Gerenciamento de Projetos
UNESCO	United Nations Educational Scientific and Cultural Organization
UNESP	Universidade Estadual Paulista
UNICAMP	Universidade de Campinas
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	15
1.1 Objeto e hipóteses	15
1.2 Objetivo	21
1.3 Objetivos específicos	21
1.4 Relevância desta pesquisa.....	22
1.5 Referencial teórico	24
1.5.1 Estado e burocracia no Brasil.....	32
1.5.2 Percurso metodológico.....	37
2 CAPÍTULO 1 – ESTRUTURA DA SECRETARIA DA EDUCAÇÃO	40
2.1 Estrutura da Seesp em 1976.....	44
2.2 Estrutura da Seesp entre 1995 e 2010.....	47
2.3 Reestruturação da Seesp em 2011	54
2.4 As escolas	60
2.5 Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE)	71
2.5.1 Cargos permanentes	84
2.5.2 Cargos de confiança	89
2.5.3 Funções gratificadas.....	90
2.5.4 Autônomos e prestadores de serviço.....	94
3 CAPÍTULO 2 – RECURSOS HUMANOS	99
3.1 Quadro da Secretaria da Educação (QSE).....	99
3.2 Quadro de Apoio Escolar (QAE).....	102
3.3 Quadro do Magistério (QM).....	103
3.4 Distribuição dos funcionários da Seesp na estrutura	109
3.5 A política salarial e de bonificação dos resultados	115
4 CAPÍTULO 3 – ATUAÇÃO DA SECRETARIA DA EDUCAÇÃO	124
4.1 Primeiro período – 1995 a 2002.....	126
4.2 Segundo período – 2002 a 2007	133
4.3 Terceiro período – 2007 a 2010	138
4.4 Avaliação externa do sistema escolar	146
4.4.1 Primeiro período – Implantação do Saresp – 1996 a 2000	148
4.4.2 Segundo período do Saresp – 2001 a 2006	152
4.4.3 Terceiro período do Saresp – a partir de 2007	154

5 CONCLUSÃO.....	163
REFERÊNCIAS	171
ANEXO A – Organograma FDE – 1994.....	186
ANEXO B – Organograma FDE – 1998	188
ANEXO C – Organograma FDE – 2010	190
APÊNDICE A – Nota técnica 1 – Relato histórico e depoimentos.....	195
APÊNDICE B – Nota técnica 2 – Legislação e normatizações	196
APÊNDICE C – Nota técnica 3 – Atualização dos valores de recursos	197
APÊNDICE D – Nota técnica 4 – Documentos e série histórica de funcionários da FDE..	198
APÊNDICE E – Nota técnica 5 – Evolução das despesas com educação.....	199
APÊNDICE F – Nota técnica 6 – Entrevistados	201

1 INTRODUÇÃO

1.1 Objeto e hipóteses

O propósito desta pesquisa é identificar quais elementos constitutivos da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (Seesp) são mais característicos para compreender sua atuação no período de 1995 a 2010. A hipótese priorizada na investigação foi a de que a Seesp é uma instituição burocrática caracterizada, no período, por uma combinação dinâmica entre elementos modernizantes (introduzidos por ações e programas de racionalização da organização na busca de maior eficiência da ação do Estado) e elementos tradicionais (oriundos da herança patrimonialista historicamente relacionada à condução dos negócios públicos do Estado brasileiro).

Uma hipótese secundária relaciona esta combinação dinâmica com o contexto de expansão das ações do Estado na área da educação, no sentido de consolidação do Estado social, concomitante ao desenvolvimento de ferramentas e sistemas informatizados como suporte às ações implantadas, que resultaram no recrudescimento da centralização na gestão da educação pública no estado de São Paulo.

De início, para verificar quais os elementos constitutivos da Seesp são mais característicos na sua atuação entre 1995 e 2010, testamos a hipótese de que apenas os elementos modernizantes seriam suficientes para explicar a configuração da Seesp no período escolhido.

Baseamos esta hipótese numa das formas recorrentes de investigação da burocracia, que analisa sob a perspectiva da eficiência dos processos e mecanismos existentes para o alcance dos resultados propostos. Trata-se de um padrão normativo de análise, que se concentra em construir modelos e processos que promovam eficiência para consecução dos objetivos das organizações, buscando identificar a capacidade da burocracia em obedecê-los e as medidas necessárias para fazê-lo (BEETHAM, 1988).

No caso da educação paulista, esta perspectiva é evidente nos documentos oficiais das administrações que assumiram a Seesp no período, que propõem mudanças na administração pública e na forma de gestão do sistema educacional do estado (FINI, 2009; CASTRO, 2009a, 2009b; NEUBAUER, 1993). Estas mudanças pretendiam principalmente constituir um “[...] sistema de prestação de serviços públicos moderno, racional, bem equipado, eficiente e bem remunerado [...]” (SÃO PAULO, 1995d, p. 8), que deveria resultar em maior eficiência e eficácia do sistema público de ensino.

Avaliar a burocracia a partir deste padrão, visando compreender a configuração da atuação da Seesp naqueles 16 anos, implicaria analisar os resultados obtidos através dos mecanismos preconizados e compará-los com a situação inicial do sistema educacional público paulista, de modo a verificar se apresentaram o resultado esperado e, portanto, se foram efetivos.

Na análise da configuração da atuação da Seesp, no entanto, muitos dos mecanismos implantados como forma de racionalização evidenciam disfuncionalidades como, por exemplo, o excesso de normatizações que se sobrepõem e se contrapõem ao longo do tempo, a determinação de atribuições para um corpo técnico não especializado que atua nos órgãos da administração central e regional da Seesp, a delegação de responsabilidades às escolas com orientação insuficiente para sua execução e a ausência de indicadores de acompanhamento para avaliação dos resultados alcançados.

A permanência destas disfuncionalidades ao longo do período evidencia um propósito ou sentido para sua manutenção, que exige ser investigado sob outra perspectiva que não a da racionalidade dos processos, insuficiente para apreensão e interpretação dos fenômenos relevados. Esta linha de abordagem, portanto, não apresenta elementos suficientes para responder às questões propostas nesta pesquisa.

A segunda hipótese focalizada foi a de que os elementos constitutivos deste período compõem a perspectiva que define a ação do Estado na condução das políticas públicas como “regulação”, privilegiando a modernização e flexibilização da administração pública em detrimento das práticas de regulamentação e de controle próprias de estruturas burocráticas (BARROSO, 2005). Esta perspectiva busca compreender o alcance das orientações internacionais para políticas educacionais, especialmente aquelas veiculadas a partir da década de 1980, através de organismos internacionais de fomento e desenvolvimento de políticas na área, denominadas de novo gerencialismo (LIMA, 2012) ou *Global Educational Reform Movement* (Germ) ou Movimento de Reforma Educativa Global (SAHLBERG, 2012), que preconizam, basicamente, a educação voltada para a excelência, através da padronização e unificação de conteúdos e materiais que preparam os alunos para um bom desempenho em provas padronizadas internacionais, permitindo a elaboração de um *ranking* dos sistemas educativos. Este movimento prevê, ainda, como novo paradigma da gestão pública, a desoneração do Estado através da responsabilização dos agentes locais pelos resultados, a competitividade entre as instâncias dos sistemas concentradas na eficiência e

qualidade dos serviços prestados, a prestação de contas ao público atendido e flexibilização das estruturas com ênfase na atuação do gestor (BALL, 2001).

Estudos relevantes, tais como Barroso (2006), Ball (2001) e Lima (2011) têm sido empreendidos no sentido de insistir na compreensão deste fenômeno como uma combinação – ou hibridismo – entre as tendências internacionais e o contexto histórico, econômico e social dos países e principalmente dos Estados onde aportam e são adotadas. Pois, insistem, não se trata de uma simples cópia ou transposição de políticas e medidas de intervenção de um país a outro, mas de uma absorção qualificada em função da estrutura do Estado vigente, que opera num determinado contexto econômico, imerso em uma tradição histórica e cultural específica.

Em suma, a importância desta abordagem reside na elaboração de referenciais teóricos que têm permitido ampliar a compreensão sobre “[...] as mudanças em curso na natureza e papel do Estado [...]” (BARROSO, 2006, p. 15) e como estas mudanças afetam a forma de decisão e condução das políticas públicas.

No entanto, grande parte dos estudos realizados sobre o contexto paulista insiste no sentido unilateral de absorção de políticas, concentrando-se no viés neoliberal do novo gerencialismo que conduziu as políticas educacionais do período para uma gestão por resultados, cumprindo uma agenda de ajustes na ação da Seesp, desonerando-a da prestação dos serviços educacionais, através da desregulamentação, descentralização e autonomia (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003).

Há um bom número de trabalhos sobre a atuação da Seesp no período, mesmo que restrita a alguns anos ou alguma administração específica, que conduzem a análise neste sentido (FREITAS, 2002, 2005, 2007, 2012; VIÇOTI, 2010; SANFELICE, 2010). Sua leitura nos conduz a considerar as mudanças operadas como fruto de um plano mais geral de manutenção da desigualdade social através de estratégias e mecanismos que favorecem a exclusão social, a degradação das condições de trabalho e remuneração dos profissionais da educação, a privatização do ensino e a transferência da responsabilidade pela qualidade da educação para a escola, desonerando o Estado desta obrigatoriedade. Em alguns casos, conceitos caros ao pensamento educacional na década de 1980, emblemáticos da luta pela democratização da educação, como a autonomia e a descentralização, neste panorama, são identificados como formas neoliberais de transferência de atribuições do Estado para as unidades locais diretas pela oferta do serviço: as escolas e seus atores (VIRIATO, 2001).

Independentemente das contribuições relevantes que fornecem para o debate e da denúncia sempre necessária sobre as condições ainda precárias de trabalho dos profissionais da educação e da qualidade insatisfatória do ensino oferecido pelo sistema estadual paulista, esses trabalhos nos levam a considerar que tais condições são resultado exclusivamente das políticas neoliberais, cuja solução derivada oscila, muito resumidamente, entre uma maior participação da população atendida na gestão da educação pública ou o fortalecimento do Estado centralizado, como se o Estado em si fosse apenas uma entidade provedora de benefícios sociais, isento de relações de poder.

Uma breve revisão da história do país evidencia que não são as políticas neoliberais que inauguram as precárias condições de trabalho dos profissionais da educação ou a débil qualidade do ensino que o Estado oferece. Note-se que a participação da população nas questões educacionais, como em muitas outras áreas da vida pública, independe, na origem, de qualquer política adotada pelo Estado¹ e que conceitos como autonomia, descentralização e Estado acabam por assumir acepções polissêmicas confusas.

A falta de contextualização que localize e dimensione a influência dessas propostas no âmbito do sistema de ensino paulista minimiza a capacidade explicativa desse tipo de abordagem para os fins desta pesquisa. Propõe-se aqui, portanto, não apenas contextualizar os elementos modernizantes no interior da estrutura da Seesp no período, mas também compreender como esta estrutura se constituiu ao longo do período em termos da herança cultural em que está imersa e das relações de poder por meio das quais se movimenta.

Assim sendo, a terceira hipótese elaborada busca compreender como se configura a burocracia da Seesp no período, a fim de identificar elementos característicos que imprimem sua personalidade e modo de atuação.

No Brasil, os estudos da burocracia tendem a se concentrar na zona de confluência entre as áreas de ciência política e administração pública como, por exemplo, Abrúcio e Couto (1993), Araújo e Sanches (2005), Durand e Abrúcio (1998) e Oliveira (2006), que exploram as características da burocracia estatal na história brasileira, as relações entre política e burocracia, a forma como se estruturam estas relações e as possibilidades de controle da burocracia.

¹ Este argumento baseia-se na definição de sistema político de Touraine, utilizada por Ghanem (2004), como instância limitadora do poder do Estado e espaço, por excelência, da democracia.

Vale destacar dois trabalhos que se dedicam à herança histórica do Estado brasileiro e sua influência na burocracia, um dos quais especificamente relacionado à Seesp. O primeiro é a tese de doutorado de Gustavo Pereira da Costa, defendida junto à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro em 2012, intitulada *Heranças patrimonialistas, (dis)funções burocráticas, práticas gerenciais e os novos arranjos do Estado em rede: entendendo a configuração atual da administração pública brasileira* (COSTA, 2012). O segundo é a dissertação de mestrado de Roseane Leite Cortina, defendida em 1994, na Faculdade de Educação da Universidade Federal de São Carlos, transformada em livro intitulado *Burocracia e educação: o diretor de escola do estado de São Paulo* (CORTINA, 1999). Ambas constituem importante referencial para esta pesquisa e foram amplamente utilizados como base de reflexão e análise, especialmente a segunda, por se tratar da Seesp, num período anterior ao selecionado: de 1987 a 1994.

Embora reconheçam a influência de elementos tradicionais da herança patrimonialista do Estado brasileiro na constituição de sua burocracia e analisem como esses elementos se combinam com tentativas de racionalização burocrática, nossa divergência se refere ao conceito de disfunção burocrática. Costa (2012, p. 153) elege quatro eixos em que as disfunções burocráticas podem ser analisadas no caso do Estado brasileiro: “[...] o formalismo, a hierarquia de cargos e funções, a profissionalização do quadro administrativo e a (im)pessoalidade [...]”, relacionados ao tipo ideal weberiano de burocracia racional. Já Cortina (1999, p. 8) afirma que a permanência de elementos tradicionais, oriundos da sociedade escravocrata, aliados a elementos racionais, geram “[...] uma disfunção no sistema de educação pública, na medida em que este nem consegue instituir-se enquanto organização burocrática por excelência, nem realizar os objetivos da educação pública”.

Nos dois casos, observa-se uma referência a um padrão normativo. O próprio termo disfunção indica que a análise considera que a realidade estudada não corresponde a uma situação esperada e considerada como modelo a ser perseguido. Este tipo de análise desloca o foco investigativo da constituição da situação observada para uma hipotética, em relação à qual ela é comparada.

A análise proposta para esta pesquisa difere da visão acima ao adotar o padrão explanatório descrito por Beetham (1988, p. 22), que “[...] pretende fornecer uma estrutura para explicar a maneira como as burocracias funcionam na prática e porque

têm as consequências que têm para a formação e execução da política”. Para tanto, foram considerados:

- a) o contexto de expansão da intervenção da Seesp na educação paulista, no sentido de consolidação do Estado social, através de políticas específicas de melhoria da cobertura da escola pública estadual e municipal, bem como ampliação e diversificação na oferta de materiais e equipamentos e nas ações conjuntas com os municípios;
- b) as evidências de preservação e manutenção de elementos tradicionais da herança patrimonialista na condução dos negócios do Estado, em que se destacam a indistinção entre público e privado, o clientelismo e relações profissionais baseadas na fidelidade;
- c) as tentativas de racionalização e modernização da burocracia, através de iniciativas como reestruturação administrativa, instituição de bonificação por resultados e avaliação de desempenho, reformulação de plano de carreira e desenvolvimento de ferramentas e sistemas informatizados de acompanhamento e controle das ações da Seesp.

A simultaneidade destes três fenômenos, como já dito, é compreendida como uma forma de hibridismo, segundo Barroso (2006, p. 53), resultado

[...] da sobreposição de novas regras, orientações e reformas (produzidas numa volúpia de transformação permanente que raramente ultrapassa a superfície do sistema) às práticas e estruturas antigas que, na maior parte dos casos, acabam por subsistir ainda que “travestidas” de uma pretensa modernidade.

As práticas e estruturas antigas, no Brasil, compõem o que Martins (1994, p. 13) denominou de determinações estruturais do atraso, de uma “[...] sociedade dominada pelo Estado e transformada em seu instrumento. Estado baseado em relações políticas extremamente atrasadas como as do clientelismo, dominação tradicional de base patrimonial, de oligarquismo”. No entanto, para ele, o atraso é um instrumento de poder do Estado, que, “[...] desde a proclamação da República, pelo menos, depende de um revestimento moderno que lhe dê fachada burocrático-racional-legal” (MARTINS, 1994, p. 20).

Esta pesquisa não se concentrou nas características do “atraso” porque isso pressuporia a explicitação de um modelo de “moderno” que não se aplica para os fins propostos. Foi considerada, da análise de Martins, a maneira pela qual tais elementos se

constituíram como características do *modus operandi* do Estado brasileiro e como evidenciam sua preservação na Seesp no período elegido.

Esperava-se como resultado o esboço da estrutura burocrática da Seesp, que, mesmo apresentando efeitos em relação à consolidação e ampliação do direito constitucional à educação de todos e todas, mantém mecanismos conservadores de decisão política, de participação da sociedade, de atuação do Estado e dos privilégios arraigados na burocracia. Isso significa, essencialmente, resgatar, na definição de burocracia, a concepção weberiana que a define como um tipo de dominação legítima. Pois, nas palavras de Lima (1992, p. 119-120, grifo do autor), mesmo quando falha no terreno da eficiência,

[...] a burocracia tende a permanecer e a ser reproduzida, tornando-se desta forma claro que não se trata apenas de um sistema técnico, e menos ainda de uma entidade sem rosto, mas sim de uma forma de dominação que mesmo sendo aparentemente **disfuncional** naquele terreno, não deixará de ser **funcional** em outros mais directamente ligados à estrutura de poder.

1.2 Objetivo

O objetivo central desta pesquisa é identificar como se combinam, na configuração burocrática da Secretaria da Educação do estado de São Paulo, entre 1995 e 2010, elementos tradicionais oriundos da herança patrimonialista historicamente relacionada à condução dos negócios públicos do Estado brasileiro e elementos modernizantes, introduzidos por ações e programas de racionalização da burocracia na busca de maior eficiência da ação do Estado. Objetivo secundário é investigar porque esta combinação dinâmica no contexto de consolidação do Estado social, expandindo ações na área da educação concomitantemente ao desenvolvimento de sistemas informatizados como suporte às ações implantadas, resultou no recrudescimento da centralização na condução da educação pública no estado de São Paulo.

1.3 Objetivos específicos

Com o objetivo geral de compreender a atuação da Seesp entre 1995 e 2010, foram estabelecidos para a pesquisa os seguintes objetivos específicos:

- a) rever a bibliografia sobre burocracia e patrimonialismo no Brasil de modo a propiciar um substrato teórico consistente para análise da Seesp no período escolhido;
- b) descrever as ações da Seesp referentes à ampliação da cobertura e expansão de serviços;
- c) analisar as reestruturações administrativas implantadas;
- d) analisar as reorganizações propostas quanto ao quadro de pessoal;
- e) analisar a evolução e transformações do Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp).

1.4 Relevância desta pesquisa

Uma das características mais evidentes da Seesp, para qualquer pesquisador que necessite de informações sobre suas ações e resultados, é a falta de dados ou dificuldade em obtê-los. Quem atua e trafega pelos meandros dessa instituição, ou já o fez pelos menos em algum período de sua vida profissional, sabe que tal dificuldade tem fundamento em mais de um aspecto.

Atualmente, a Seesp conta com duas instâncias privilegiadas para armazenamento, arquivo e divulgação das informações: o Centro de Informações e Indicadores Educacionais (antigo CIE – Centro de Informações Educacionais) e o Centro de Referência em Educação (CRE) Mário Covas.

O primeiro é responsável pela gestão dos sistemas de informações educacionais e armazena, sob sua responsabilidade, dados sobre escolas, alunos, matrículas, desempenho escolar, segurança nas escolas e transporte escolar coletados desde 1995, além das informações registradas no sistema informatizado do Censo Escolar do Ministério da Educação. Este volume de dados era reunido anualmente, até 2011, em algumas publicações de circulação interna, organizadas por assunto: Informe do Censo Escolar, Séries históricas da matrícula do total do estado, por coordenadoria de ensino e por nível de ensino (fundamental e médio), desempenho escolar, boletim de pessoal (com a série histórica do número de professores e funcionários da rede estadual paulista, ativos e inativos, bem como da folha de pagamento). Atualmente, os dados são tratados, mas não mais publicados.

O CRE Mário Covas organiza e disponibiliza de forma orientada um acervo documental material ou informatizado sobre a história da educação e das escolas

paulistas, alguns programas e ações da Seesp, do Brasil e de outros países, materiais pedagógicos e orientações curriculares, e informações sobre concursos e publicações de livre acesso *on-line*.

Porém, a história da própria Seesp relativa a projetos e programas executados, expressa em relatórios de acompanhamento, documentos de implantação, materiais produzidos, atas de reuniões, relatórios de prestação de contas para o Tribunal de Contas do Estado (TCE), Secretaria da Fazenda do Estado (Sefaz) ou Ministério Público do estado de São Paulo (MP/SP) fica armazenada nos armários ou nos computadores das pessoas que produziram os documentos, ou foram eliminados em alguma reestruturação dos ambientes, ou levados pelos seus responsáveis.

Esta pesquisa exigiu o resgate desses materiais e documentos, possível graças ao conhecimento empírico de processos desenvolvidos no período e das pessoas que deles participaram. Além disso, foi possível, através das entrevistas, delinear histórias de projetos que não vingaram. Tais depoimentos revelam, por um lado, a seletividade do Estado na adoção de políticas (OFFE, 1984), que impõe relevância tanto às políticas implantadas quanto àquelas abortadas como expressão do sentido da ação do Estado, privilegiando determinadas áreas e processos em detrimento de outros. Por outro lado, estas histórias evidenciam as tensões presentes entre os especialistas da burocracia e a direção política vigente.

A relação entre técnicos especialistas e dirigentes políticos é apenas um dos fatores de tensão numa burocracia: a forma como se dividem as funções entre departamentos e seções, o acúmulo histórico institucional que permanece em meio às reorganizações das novas administrações, e a forma como os diferentes grupos que compõem a estrutura resistem às ordens e regulamentações, determinam um equilíbrio de interesses que acaba por influenciar os resultados das políticas propostas (BEETHAM, 1988; CROZIER, 1981). Portanto, para se analisar as ações políticas, é preciso conhecer a estrutura e as pessoas que a ocupam.

A pesquisa realizada buscou contribuir, pois, para o conhecimento sobre a estrutura burocrática da Seesp, sistematizando informações que não são facilmente acessíveis, de modo a trazer subsídios para a análise sobre as políticas que a pasta implanta, a partir da compreensão de como a sua burocracia opera.

Por outro lado, o conhecimento sobre a burocracia amplia a possibilidade de a população controlar suas ações e seu resultado, bem como os recursos públicos alocados para quais finalidades e a forma como foram gastos. De acordo com Loureiro (2001, p.

69), informando com dados diferenciados daqueles veiculados pelos órgãos oficiais, especialmente

[...] as universidades e centros de pesquisa independentes na sociedade podem desempenhar papel importante no provimento de informações e conhecimento especializado, colaborando assim no processo de fiscalização dos governantes e monitoramento continuado das políticas públicas [...].

Esta é tarefa importante, segundo Beetham (1988), para que, nas sociedades democráticas, a praticabilidade das políticas seja discutida em fóruns mais amplos que o dos especialistas burocratas. Para ele, do mesmo modo que nas sociedades democráticas é possível debater com os candidatos e representantes as ideias políticas e leis a serem aprovadas, é possível também discutir a forma pela qual serão implantadas as políticas, de acordo com as necessidades locais de seus beneficiários, uma vez que

[...] não existe nada de intrínseco à atividade da administração profissional que exija que ela seja secreta, e existem todas as razões numa ordem democrática para que não o seja, se os representantes pretendem exercer a sua responsabilidade com eficácia (BEETHAM, 1988, p. 194).

1.5 Referencial teórico

Nesta investigação, a Seesp é entendida como uma instituição burocrática caracterizada, no período, por uma combinação dinâmica entre elementos modernizantes, introduzidos por ações e programas de racionalização da burocracia na busca de maior eficiência da ação do Estado, e elementos tradicionais, oriundos da herança patrimonialista historicamente relacionada à condução dos negócios públicos do Estado brasileiro. A combinação destes elementos, no contexto histórico do período resultou no recrudescimento da centralização da gestão e condução da política educacional pela Seesp.

Assumimos aqui, na definição de instituição, as características reunidas por Berger e Berger (2009): exterioridade, objetividade, coercitividade, autoridade moral e historicidade. Com isso, afirmamos que a Seesp é uma instituição burocrática, que impõe um padrão de controle ou de conduta para a sociedade, com existência objetiva e por isso externa aos indivíduos, detentora de uma autoridade moral legitimadora de suas ações agregada a uma coercitividade no exercício de seu poder e uma historicidade que a identifica, composta por ideias amalgamadas ao longo de sua existência. O

qualificativo “burocrática” objetiva a instituição. A instituição burocrática define um corpo administrativo de funcionários, organizados para atender a uma forma de dominação legítima específica, apoiados por um ordenamento próprio, voltado para fins determinados². Por ser um corpo administrativo, é constituído por pessoas que estabelecem entre si e com a instituição ações com sentido e, portanto, podem apresentar comportamentos de conformidade ou resistência em relação ao ordenamento sob o qual se encontram, ou integrar grupos de interesse que interferem na forma como as ações são decididas ou executadas. A relação destas variáveis todas compõe um equilíbrio estável, embora dinâmico e eventualmente conflituoso, que se modifica ao longo da história da instituição, dependendo do poder de interferência de cada uma das variáveis sobre o equilíbrio. Esta instituição burocrática é um órgão público, o que significa que, além dos objetivos estabelecidos a cada momento pelos políticos que a comandam, está imersa em valores sobrepostos dos funcionários que a integram e da relação, moldada historicamente, que estabelece com a sociedade a quem presta seus serviços.

Esta definição se apoia em uma série de conceitos dos autores citados, escolhidos pela aderência que apresentam ao objeto da pesquisa, ressaltando a advertência de Weber (1984a, p. 173): “Mas, contudo, estamos muito longe de crer que a realidade histórica total se deixe ‘encaixar’ no esquema de conceitos que vamos desenvolver”.³

Neste sentido, considera-se inicialmente, na definição de burocracia, os seguintes princípios elaborados por Weber (1984a; 1984b) e descritos por Freund (1975) e Lima (2012):

- a) estabelecimento explícito e normatizado dos serviços e das competências necessárias para executá-los, regulamentados por normas e regras fixas que definem inclusive o âmbito e o alcance do poder de decisão para cumprimento das tarefas correspondentes;
- b) hierarquia das funções, com escalas de subordinação em que o nível inferior se reporta ao nível imediatamente superior;
- c) atribuição de poder ao funcionário em função de sua posição na hierarquia, isto é, do cargo que ocupa, e não em relação à sua pessoa, poder este definido por regras que

² A definição aqui proposta se baseia nos trabalhos de Weber (1984a; 1984b), Beetham (1988), Lima (2012), Crozier (1981) e Albrow (1970).

³ Livre tradução nossa.

também estabelecem os meios coercitivos que podem ser utilizados para que sejam cumpridas;

- d) proteção dos funcionários em relação às decisões e atividades, uma vez que se baseiam no cumprimento do ordenamento estabelecido e das regras pré-definidas;
- e) seleção livre dos funcionários por mérito, por intermédio de concursos, exames ou títulos, de acordo com as competências exigidas para atribuição de uma posição na hierarquia, e nomeados para seus cargos (e não eleitos);
- f) remuneração dos serviços prestados através de um salário regular, com direitos garantidos a pensões, aposentadorias e eventualmente outros benefícios;
- g) plano de carreira, com possibilidade de ascensão para os cargos hierarquicamente superiores, definida por critérios objetivos baseados na antiguidade ou desempenho, e não pela vontade de uma autoridade;
- h) controle sistemático e rigoroso do desempenho dos funcionários em cada cargo;
- i) o funcionário está a serviço de uma finalidade impessoal e objetiva, constituída por uma conjunto de valores a serem realizados pela instituição na qual se emprega;
- j) documentação e registro das normas, regras, decisões e atos administrativos;
- k) os funcionários não são proprietários dos meios de administração, isto é, ocupam cargos na hierarquia, mas não são donos nem dos cargos nem dos instrumentos que utilizam nas suas atividades rotineiras.

Assim definida, a burocracia constitui o tipo ideal puro da dominação legal. O tipo ideal, por sua vez, é “[...] um quadro de pensamento, e não da realidade ‘histórica’, e muito menos da realidade ‘autêntica’ [...]” (WEBER, 1979, p. 109), com o qual a realidade pode ser comparada. Trata-se de uma representação que combina elementos da realidade considerados essenciais, os valores da época segundo os quais tais elementos ganham significado, acrescidos de outros cujo encadeamento lógico do quadro composto indica também como essenciais, mesmo que não apareçam na realidade analisada.

Os outros dois tipos de dominação também importantes para esta pesquisa são o tradicional e o carismático. São importantes, em primeiro lugar, porque assumimos a premissa de Weber (1984a) segundo a qual não existe nenhuma dominação exclusivamente burocrática, pois seus cargos mais altos e mesmo parte de seu corpo de funcionários é composta por pessoas eleitas, ou conduzidas a estes postos por carisma, por hereditariedade ou por costume.

Além disso, na análise da realidade empírica é possível qualquer combinação entre os tipos de dominação, quando se trabalha com os conceitos de tipo ideal. Nas palavras de Weber (1984a, p. 173),

[...] a tipologia sociológica oferece ao trabalho histórico concreto pelo menos a vantagem, com frequência nada desprezível, de poder dizer, no caso específico de uma forma de dominação, o que há nela de “carismático”, de “carisma hereditário”, de “carisma institucional”, de “patriarcal”, de “burocrático”, de “estamental” etc., ou o que se aproxima destes tipos; e, assim mesmo, a vantagem de trabalhar com conceitos razoavelmente inequívocos.⁴

Na dominação tradicional, a obediência se dá por fidelidade, fundamentada na tradição. A legitimidade da autoridade repousa na santidade da crença sobre os costumes que sempre existiram. Em outras palavras, a obediência ao senhor lhe é devida pela tradição que lhe confere tal autoridade. É a tradição que confere também ao senhor livre arbítrio no estabelecimento das ordens, desde que não se oponham àquelas já cristalizadas pela tradição, que não podem ser violadas sob o risco de ameaçar a própria legitimidade da autoridade. O quadro administrativo deste tipo de dominação é formado por pessoas tradicionalmente subordinadas ao senhor (escravos, membros do clã, clientes etc.), por laços de fidelidade, por laços de piedade ou por relações de confiança.

Dentre as formas de dominação tradicional, o patrimonialismo, historicamente, é a mais comum. Neste formato, o soberano compôs seu corpo de auxiliares com seus servidores e senhores feudais ou nobres locais, proprietários dos meios administrativos ou de seu cargo em seu local de origem, onde exerciam sua autoridade em nome do soberano. Instaurou-se, assim, um tipo de dominação que não distingue esfera pública de esfera privada, uma vez que os interesses pessoais destes auxiliares do soberano confundiam-se com os interesses públicos relacionados aos seus cargos. O critério de escolha destes funcionários repousava exclusivamente na confiança que seu soberano neles depositava (FREUND, 1975).

A forma de dominação carismática é legitimada sobre qualidades extraordinárias do soberano, reconhecidas livremente pelos subordinados e expressas por revelações ou provas, materializada sobre relações sociais pessoais. Dado seu caráter provisório que depende de comprovação constante de suas qualidades extraordinárias, a dominação carismática tende, ao longo do tempo, a se transformar em tradicional ou racional (WEBER, 1984a).

⁴ Livre tradução nossa.

A recuperação da trajetória do conceito de burocracia, realizada por Albrow (1970), desde sua primeira concepção elaborada por M. de Gournay, fisiocrata do século 18 (1712-1759), que assim denominou um novo conjunto de regras e métodos de governar o trabalho, evidencia o caráter histórico desta definição.

Para Beetham (1988), é a busca de eficiência da burocracia que direciona e diferencia a maior parte dos estudos posteriores a Weber, cada qual enfatizando aspectos diferentes como, por exemplo, as relações humanas, ou a informatização dos processos, ou as associações de especialistas no interior da organização. Elas convergem, no entanto, na preocupação sobre o exercício da autoridade, isto é, na capacidade para fazer com que os subordinados acatem e obedeçam as decisões. Trata-se, portanto, de um deslocamento do enfoque do poder dos superiores para outros elementos constitutivos da burocracia.

Segundo Beetham, essa ênfase varia de acordo com a perspectiva adotada: para a sociologia das organizações, o foco de análise se concentra na estrutura organizacional, sua flexibilidade, suas funções, o controle sobre seus funcionários de acordo com sua finalidade; a economia política se concentra em investigar a fonte e o contexto de financiamento de acordo com os objetivos propostos; por fim, a administração pública diferencia a administração na esfera pública e na esfera privada, chamando somente a primeira de burocracia, privilegiando o conceito de público, compreendido como aquilo que se refere a todos e a cada um, aos cidadãos e à sociedade em geral, que deve ser submetido a todos, sujeito à verificação por qualquer um e, por fim, como uma “[...] forma de administração do serviço público [...]” (BEETHAM, 1988, p. 55). Ao discorrer sobre os aspectos da burocracia priorizados pelos estudos da administração pública, Beetham oferece um leque importante de elementos considerados nesta investigação, destacando-se:

- a) a avaliação sobre o conteúdo e o padrão dos serviços prestados, que é qualitativa e política, isto é, depende de sua correspondência com os compromissos assumidos pelos políticos que estabeleceram tais objetivos e com os custos envolvidos. Em outras palavras, o julgamento sobre os custos despendidos depende do conjunto de valores da condução política do momento. Sob este aspecto, fins e meios são inseparáveis;
- b) os requisitos de impessoalidade, de respeito às regras e de tratamento igual a casos iguais, que são valores em si, indicativos que são da igualdade de direitos do cidadão perante a lei;

- c) a responsabilidade da administração pública na prestação de contas de suas ações e dos resultados destas, que está sujeita a vários níveis de controle, do executivo para o legislativo, das comissões independentes de especialistas, das comissões de investigação e dos cidadãos, mesmo sofrendo pressões para assegurar o monopólio e o sigilo das informações;
- d) nas palavras do próprio Beetham (1988, p. 60),

A existência de um espírito de “serviço público”, feito de certas crenças e normas de conduta inseparáveis do papel e dos privilégios do servidor público, e que incluem características tais como a preocupação com o interesse público de preferência ao privado ou ao setorial, a confiança no valor da colaboração coletiva em serviços essenciais, o devido respeito à lei e aos direitos legalmente estabelecidos, assim como pelo desempenho consciencioso dos deveres dos cargos.

Considerando estes elementos no contexto dos países em desenvolvimento, Beetham questiona se o termo burocracia, na acepção weberiana e sob a perspectiva da eficácia, se aplica às suas administrações governamentais. Argumenta que o contexto cultural de onde emergem constitui um frágil suporte às principais características elencadas por Weber, em relação à nomeação dos funcionários, às relações impessoais dentro da estrutura, ao cumprimento estrito das regras, à disciplina sistemática. Beetham destaca especialmente o contexto cultural no qual a administração está imersa e que pretende transformar, apontando como resultado o conflito de expectativas culturais e a tendência à transgressão das normas.

Outro aspecto considerado nesta investigação são as relações de poder como elemento estruturante de uma organização, tal como abordado por Crozier (1981) na análise que empreendeu em duas organizações francesas na década de 1960, a Agência Parisiense de Cheques Postais, uma organização essencialmente contábil, e a *Service D'Exploitation Industrielle des Tabacs et Allumettes* (Seita), empresa francesa do setor do tabaco. Ele se baseou na premissa de que motivações de ordem afetiva e relações de poder afetam decisivamente a burocracia constatando, a partir da observação do comportamento dos membros daquelas duas realidades, que em tais organizações a burocracia se estabiliza em um equilíbrio conflituoso, resultado da tensão entre as exigências racionais necessárias para execução dos objetivos de cada organização e a resistência de seus membros em acatá-las.

Esta resistência pode partir de grupos de interesse reunidos e coesos, de grupos de peritos que interferem nas decisões e processos com base na sua experiência e

conhecimento especializado, e de grupos ou membros insatisfeitos com a ausência de recompensas para seu trabalho rotineiro ou pela falta de adesão às decisões tomadas no nível central em relação à realidade das unidades do nível local.

Para enfrentamento destas resistências, os chefes de seção e ou de repartições destas estruturas burocráticas específicas tendem a manipular e controlar as informações sobre processos e apoiam-se nas atividades rotineiras para tomada de decisões, de modo a não se envolver emocionalmente com seus subordinados. No nível da estrutura, a organização tende à centralização e à multiplicação de regras como forma de tratamento impessoal dos conflitos, aumentando as possibilidades de seu acirramento (CROZIER, 1981).

Passados mais de 50 anos do estudo de Crozier, Ball observa, no Reino Unido especificamente e na maior parte das sociedades ocidentais, a disseminação da perspectiva de que os sistemas burocráticos são de difícil gerenciamento e pouco eficientes, na medida em que não favorecem o impulso empreendedor de seus funcionários. Esta visão tem transformado a oferta de serviços públicos, postulando a diminuição dos sistemas de regras rígidas e o investimento nas pessoas para que busquem a qualidade e a excelência. Chamada de novo gerencialismo, tal tendência se apoia na mudança dos valores e da cultura pública, aproxima a forma de gerir o Estado com a forma de gerir um empreendimento privado, promove a descentralização externa dos serviços e a centralização dos controles, responsabiliza os executores diretos pelos resultados, remunera de acordo com resultados apresentados e exige performatividade controlada por mecanismos padronizados de avaliação de desempenho. Segundo esse modelo, as atividades de gestão não mais se orientam para a imposição e controle da obediência a regras e procedimentos, mas a estabelecer e controlar como os funcionários devem sentir e pensar em relação ao que executam (BALL, 2006).

Observando-se a realidade empírica, tais princípios nem sempre são implantados em sua totalidade e da forma como são pressupostos. Ball e Lima alertam que as organizações reagem de formas diferenciadas ao novo modelo, mantendo práticas antigas junto às novas e resistindo às mudanças, ou parecendo assumi-las sem o fazer realmente (BALL, 2001, 2006; LIMA, 2012). No entanto, os autores divergem quanto à ênfase nas mudanças ou na manutenção das práticas antigas, supostamente influenciados pelo contexto dos sistemas educacionais que analisam: Reino Unido, no caso de Ball, onde as mudanças são mais acentuadas, e Portugal, no caso de Lima, onde a resistência e a manutenção de práticas antigas prevalecem.

Por isso, Lima particularmente oferece elementos complementares à análise empreendida nessa pesquisa, dadas as características da burocracia pública portuguesa herdadas historicamente pela burocracia pública brasileira. Para ele, o gerencialismo, na realidade empírica, revela-se como preocupação acentuada pela gestão que não garante participação mais democrática no sistema de ensino (no caso, português), sendo responsável pela dilatação de determinadas dimensões da burocracia racional do tipo weberiana, concomitantes ao alastramento de dimensões menos racionais, consideradas pelo senso comum como ineficientes. Lima (2012, p. 130) denomina este fenômeno como hiperburocratização, definindo-o como

[...] uma burocracia aumentada resultante de um processo de hibridização que ora perde, ora mantém, certos traços da burocracia weberiana, que associa, eventualmente, novas dimensões ao “tipo-ideal” original, que adquire novas e mais complexas propriedades de extensão e controle, entre outras, induzidas por uma burocracia digital, ou ciberburocracia.

A hiperburocratização se caracteriza, em primeiro lugar, pelo uso de ferramentas e instrumental propiciado pelas novas tecnologias de comunicação e informação, para controle e monitoramento das ações de toda a organização. Este uso evidencia e dá suporte à centralização no topo da organização, em contrapartida à descentralização da base, esta última de natureza puramente técnica e operacional, que não expressa autonomia de ação e decisão.

Nesse contexto, o sistema de regras e regulamentações se torna progressivamente mais complexo e especializado, decodificado em sistemas informatizados, aparecendo ao corpo administrativo como um ordenamento imanente e inflexível. Esta informatização dos processos não elimina, contudo, a prática de registro e guarda de documentos, intensificando-as.

Os sistemas informatizados controlam o fluxo dos documentos, o cumprimento de prazos na execução de ações, emitem avisos automáticos de ações a serem cumpridas e possibilitam o registro de dados pormenorizados acerca das atividades e agentes escolares: sobre professores, alunos, funcionários, recursos, materiais, aulas, frequência, resultados de avaliações. A concentração de dados possibilita uma vigilância à distância das escolas, a comparação dos resultados entre as unidades e o monitoramento sobre a ação dos funcionários, ampliando o controle centralizado sobre o sistema.

No escopo desta pesquisa, o quadro teórico acima traçado propiciou diversificar as possibilidades de análise da burocracia da Seesp no período proposto, enriquecido pelo contexto histórico de formação da burocracia estatal no Brasil, a seguir descrito.

1.5.1 Estado e burocracia no Brasil

Beetham (1988, p. 63) recomenda, para o estudo de uma instituição burocrática, um trabalho descritivo e histórico, destacando especial importância à compreensão dos valores que a permeiam, que chama de “espírito”, “caráter” ou “cultura” da organização, que é o que a define como “produto social”. Um produto social é uma construção histórica, relacionada à sociedade da qual resulta e, no caso da burocracia, das formas de dominação vigentes. Portanto, a investigação sobre a Seesp exige sua localização no quadro da formação do Estado brasileiro e nas modificações históricas que a burocracia estatal sofreu. Dada a amplitude do tema, destacamos aqui apenas os aspectos desta história mais relevantes para iluminar a proposta de pesquisa que foi realizada.

Louis Couty, em 1882, afirmou que “[...] o Brasil não tem povo [...]” (apud RICUPERO, 2011, p. 62) no mesmo sentido de Guerreiro Ramos, segundo o qual “[...] no Brasil, o Estado chegou antes da nação, precedeu a sociedade [...]” (apud CASTOR, 2001, p. 9). Ambas as afirmações indicam o peso do Estado na sociedade brasileira, desde a sua colonização pelos portugueses, e a ausência de povo na sua configuração.

Este é apenas o primeiro aspecto de consenso dos autores pesquisados (MARTINS, 1994; VIANNA, 1996; CASTOR, 2001; RICUPERO, 2011; COSTA, 2012). Suas análises apresentam fenômenos convergentes na história da configuração das formas de dominação no país. Destaca-se, no período colonial, uma forma compartilhada de administração, com a combinação do poder do governo central da metrópole com o das estruturas locais assentadas nas câmaras municipais e capitânias hereditárias. Para Martins (1994, p. 22-23), nestes acordos entre os governos locais e a Coroa portuguesa, os primeiros executavam serviços para o rei, tais como benfeitorias, organização e administração em suas vilas, incursões à caça de indígenas e construção de estradas, em troca de favores políticos e outros bens, tais como terras concedidas e usufruto de tudo que nelas brotasse.

Tais arranjos expressam uma das características mais marcantes que atravessa a nossa história e permanece até hoje no espírito do Estado brasileiro e de sua burocracia:

a indistinção entre patrimônio público e patrimônio privado, uma vez que os serviços executados pelos senhores locais, de uso comum aos demais habitantes do mesmo território, eram realizados a expensas de seu patrimônio pessoal.

Além disso, junto à coroa, aportou nas terras da colônia um corpo administrativo burocrático, oriundo da metrópole, que aqui introduziu uma forma estrita e sistemática de controle sobre a vida cotidiana e econômica, mediada por regulamentações, cartórios e leis já prontas, que regulava inclusive o sistema de trocas e recompensas com os súditos fiéis. Segundo Faoro, este padrão de dominação, patrimonialista, é característico de Portugal onde, ao contrário de outros países da Europa, que firmaram alianças com a aristocracia rural como forma de dominação, os monarcas se cercaram de um corpo administrativo formado por amigos, parentes, funcionários e militares leais, constituindo esta proximidade a fonte de poder deste estamento (CASTOR, 2001; RICUPERO, 2011).

Sobrevivem pois, desta herança colonial, dois outros aspectos que permanecem ao longo da história da sociedade brasileira: a presença forte do Estado e de sua burocracia na vida e na organização social do país, ao qual se associa a elite econômica que dele depende e nele se apoia para garantir privilégios e vantagens na comercialização, produção e compra de produtos e insumos às suas atividades.

Disto resultou um capitalismo protegido – “[...] privatista na propriedade e semi-estatal na gestão [...]” (CASTOR, 2001, p. 15) – ou politicamente orientado,⁵ cuja consequência é a busca da manutenção de seus privilégios ao longo da história, baseados no Estado e objetivados através de sua burocracia. Esta dinâmica torna vivas e atuantes no presente estruturas, instituições e valores constituídos sobre relações sociais já superadas que, no passado, tiveram sua razão de ser, e que se perpetuam e atenuam, reorientam ou estabelecem o ritmo das transformações na sociedade brasileira (MARTINS, 1994).

Com a independência da colônia, as elites lograram romper com o jugo da metrópole sem afetar as bases de sua dominação, ampliando e especializando a burocracia estatal com a absorção de levas de imigrantes portugueses falidos e distribuição de cargos públicos, com base em relacionamentos pessoais e favorecimentos junto à “[...] elite agrária decadente, pobres não escravizados e minorias urbanas educadas [...]” (COSTA, 2012, p. 43).

⁵ Surgido a partir da dominação tradicional patrimonialista, segundo Faoro (apud RICUPERO, 2011).

Martins (1994, p. 20) define assim as relações entre as oligarquias e a forma de dominação racional legal:

A dominação política patrimonial, no Brasil, desde a proclamação da República, pelo menos, depende de um revestimento moderno que lhe dê uma fachada burocrático-racional-legal. Isto é, a dominação patrimonial não se constitui, na tradição brasileira, em forma antagônica de poder político em relação à dominação racional-legal. Ao contrário, nutre-se dela e a contamina. As oligarquias políticas no Brasil colocaram a seu serviço as instituições da moderna dominação política, submetendo a seu controle todo o aparelho de Estado. Em consequência, nenhum grupo ou partido político tem hoje condições de governar o Brasil senão através de alianças com esses grupos tradicionais. E, portanto, sem amplas concessões às necessidades do clientelismo político.

O poderio dessas forças conservadoras é tão persistente na história brasileira que os dois momentos de maior iniciativa de reforma da burocracia estatal até os anos de 1990, no nível central, ocorreram em períodos de regimes autoritários: no período de Getúlio Vargas no poder e no período do regime militar a partir do golpe de 64 (ABRÚCIO; PEDROTI; PÓ, 2010; COSTA, 2012).

No primeiro caso, a administração militar e a diplomacia servem de exemplo para criação de uma burocracia fundada no mérito e na profissionalização, capaz de disseminar políticas públicas em larga escala, direcionadas para um projeto desenvolvimentista do Estado. Implantada no âmbito de um governo centralizado e autoritário, tal modernização não conseguiu, contudo, prescindir do apoio político de forças conservadoras, mantendo a rede de interesses oligárquicos que sustentavam o governo Vargas. Por outro lado, a necessidade de proteger esse corpo burocrático dessas influências resultou no seu isolamento no nível central, aprofundando sua diferença em relação à precariedade das administrações estaduais. Assim, conviveram no período duas burocracias paralelas, uma contaminada pela dinâmica conservadora e outra insulada em seus princípios característicos de uma burocracia racional.

O segundo caso – o governo militar pós-64 – espelha e amplia a dinâmica observada no primeiro. Trata-se igualmente de um governo centralizador e autoritário nas decisões, descentralizando a execução para a administração indireta, através da criação de fundações, autarquias e empresas estatais, com burocracias especializadas e autossuficientes. A fragmentação decorrente da multiplicação de estatais, o insulamento de suas burocracias e a ausência de mecanismos que permitissem o controle público resultaram excessos fiscais e gerenciais. Apesar do incentivo do governo central para a

reprodução deste modelo de burocracia nos estados, isso não ocorreu, acentuando a deterioração da burocracia da administração direta. Paralelamente, a falta de controle público possibilitou a intensificação do favorecimento de interesses privados e a corrupção.

No início dos anos de 1980, com a crise financeira do governo central, a abertura política e a eleição dos governadores, especialmente os da oposição ao regime militar que conquistaram os estados mais ricos do país, resultaram no fortalecimento, entre 1991 e 1994, da influência dos governadores no plano nacional e, internamente nos estados, a consolidação e expansão do poder executivo sobre os demais poderes e agentes políticos, configurando um fenômeno denominado por Abrúcio (1998) de ultrapresidencialismo estadual.

Quatro são as características do ultrapresidencialismo estadual destacadas pelo autor: o controle dos governadores sobre as assembleias legislativas, garantindo a aprovação de seus projetos, a escassa fiscalização, quer da opinião pública quer dos órgãos competentes, o controle sobre as prefeituras e políticos locais mediante o repasse de recursos estaduais e o poder sobre bases eleitorais de deputados estaduais (ABRÚCIO, 1998).

A dinâmica decorrente destas características resultou num quadro de inchaço da administração pública no estado de São Paulo, aumento da dívida pública e um déficit fiscal sem precedentes. O grupo que assumiu o governo a partir de 1995 desenvolveu nos primeiros quatro anos um programa austero de ajuste fiscal, promovendo a desestatização e a privatização de setores e serviços, detalhado em 23 medidas de redução de custos e 13 intervenções para aumento de receita. Este é um período de investimentos na área de informação e comunicação, com a expansão de sistemas informatizados de controle sobre serviços e gastos, de celebração de parcerias e municipalização de serviços, de venda de patrimônio imobiliário, racionalização e redução do custeio da administração direta, indireta e das fundações (HAHN, 1998).

Estas iniciativas atingiram significativamente a administração da educação pública estadual: responsável por absorver no mínimo $\frac{1}{4}$ da receita de impostos e transferências do estado, a Seesp sofreu um processo de reorganização na sua burocracia, na sua forma de gestão e na oferta dos seus serviços. O alcance, desenvolvimento posterior e dinâmica que tais medidas promoveram, em meio à cultura organizacional e práticas tradicionais, foram investigados nesta pesquisa.

Para tanto, complementando o referencial teórico já apresentado, agregamos a contribuição de Nunes (2010, p. 34), ao examinar o quadro resultante da interação entre elementos tradicionais do passado e da modernidade, a partir da análise da forma como se combinam, nas instituições e situações concretas, composto por “[...] quatro padrões institucionalizados de relações ou ‘gramáticas’ que estruturam [...]” a relação entre o Estado e a sociedade no Brasil: o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos.

Nunes define o clientelismo como um sistema informal de trocas de interesses ou recursos, sem fundamento jurídico, baseado em relações pessoais e em redes personalistas, que atravessam partidos, burocracias e a sociedade como um todo. Tais redes constituem vias do tráfico de influências das elites desde os altos escalões até as localidades regionais. Através deste sistema, “[...] os que apoiam o governo têm acesso a inúmeros privilégios através do aparelho do Estado [...]”, que compreendem nomeações para cargos, execução de serviços e obras públicas, concessão de linhas de crédito especiais, facilidades burocráticas, além do prestígio que adquirem como “corretores” desta rede (NUNES, 2010, p. 55). Por perpassar todas as camadas sociais, o clientelismo pode ser considerado como um dos mecanismos principais de esvaziamento de conflitos sociais.

Em contraposição, o corporativismo, na definição clássica de Schmitter (apud NUNES, 2010, p. 62), é um monopólio calculado de representação de categorias, reconhecido, sustentado ou criado pelo Estado, ordenadas hierarquicamente e diferenciadas por suas funções obrigatórias, consistindo num sistema de mediação de interesses regulamentado caracterizado pelo controle na escolha das lideranças e articulação de demandas e apoios. Por constituir-se um sistema de intermediação de interesses e um sistema de formulação de políticas, o corporativismo “[...] é uma estratégia que visa à eficiência econômica com baixos níveis de conflitos [...]” (NUNES, 2010, p. 59).

O insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos são duas estratégias de compensar o clientelismo e as redes personalistas de influências. A primeira, através da proteção de burocracias especializadas e técnicas dos governos (que possuem objetivos muito específicos) frente à ingerência do público em geral, de instituições e de grupos de interesses, isolando-as. O segundo, como mecanismo que garante a impessoalidade no cumprimento de normas e regulamentações, a igualdade

perante a lei e o controle do poder por outros poderes concorrentes (*checks and balances*) (NUNES, 2010).

O princípio definidor destas gramáticas é a polarização entre personalismo e impersonalismo que, no sentido da construção da coisa pública/república no Brasil, nos remete à tensão entre a tradição patrimonialista e a construção de um Estado de direito. O embate destas forças é o cenário sobre o qual se debruçou esta pesquisa.

1.5.2 Percurso metodológico

O percurso metodológico adotado parte do conceito weberiano de burocracia como modelo de confronto e interpretação da condição concreta da Seesp ao longo de um período histórico concreto. A análise da Seesp como uma burocracia do tipo de dominação racional implica debruçar-se e refletir sobre sua realidade sob o ponto de vista político (o tipo de dominação) e sob o ponto de vista técnico (os mecanismos organizacionais que identificam sua racionalidade). Dado que o conceito de burocracia é um tipo ideal, utilizá-lo como instrumento de aproximação compreensiva da realidade pressupõe que aqueles elementos elencados por Weber que definem sua racionalidade não estejam todos presentes ou variem em grau de efetividade em relação ao modelo teórico. Metodologicamente, considerou-se, nesta pesquisa, aquela variação não como uma disfunção do modelo, mas como resultado do substrato cultural e histórico da estrutura, que imprime configuração específica à racionalidade que se quer implantar.

Este mecanismo se apoia teoricamente no conceito de hibridismo proposto por João Barroso e Licínio Lima (BARROSO, 2006; LIMA, 2012), que enfatizam o embate de significados nos processos e estruturas educacionais, privilegiando, do ponto de vista metodológico, o confronto das influências exógenas com as idiosincrasias atávicas do fenômeno analisado. Esta postura permite enxergar os aspectos por vezes ocultos da história.

Assim, coerente com o modelo weberiano, optou-se por analisar na Seesp dois aspectos privilegiados no modelo de burocracia: sua estrutura e as relações que determinam sua forma de ocupação, isto é, o corpo técnico que compõe os recursos humanos que ali atuam.

A segunda opção metodológica foi localizar a estrutura e suas pessoas historicamente, no interior do processo de constituição do Estado brasileiro. Este movimento exigiu recorrer à concepção weberiana do tipo de dominação tradicional,

donde localizamos o conceito de patrimonialismo, identificando-o a muitos dos fenômenos característicos da formação e desenvolvimento do Estado brasileiro.

Estes fenômenos foram considerados como alternativa explicativa para o que aparentemente se vislumbra na estrutura da Seesp como uma disfunção da racionalidade burocrática, assumindo que historicamente os processos que se mantêm o fazem porque estão imbuídos de sentido pelos atores que dele participam. Ao buscar o sentido da ação social que permanece historicamente nas estruturas estatais, a análise da realidade se amplia e oferece alternativas explicativas que privilegiam o movimento de forças conflitantes, e não a estabilidade dos processos e estruturas.

Por forças conflitantes entende-se o movimento de absorção de novas formas de governo em uma configuração que se esforça para permanecer e se manter, alicerçada em privilégios e rede de benefícios que lhe dão sustentação e sentido. Neste tipo de análise, a ênfase da investigação se concentra na forma de conservação dos mecanismos tradicionais de dominação, a maneira como se apropriam das mudanças propostas, resistem e se amoldam.

Nesse movimento, observa-se o fluxo das gramáticas políticas que se defrontam: resistência, clientelismo, favorecimento e corporativismo com o universalismo de procedimentos proposto pela racionalização.

Por não ser este um embate explícito, sua investigação exigiu o cotejo das informações e dados disponíveis com o relato da história oculta, o que levou à pesquisa das raízes de certos fenômenos encobertos pelo discurso oficial e pela tradição histórica de falta de transparência nos negócios públicos. Estes relatos foram recolhidos através de entrevistas e conversas com técnicos e assessores da Seesp e FDE, cuja identidade foi aqui preservada dado que a maioria ainda atua em diversas instâncias das duas instituições. Embora fosse constantemente lembrado que os esclarecimentos solicitados faziam parte desta pesquisa de doutorado, não senti constrangimentos em relação ao que me foi informado, certamente por eu fazer parte do corpo técnico da FDE. Solicitei por duas ou três vezes informações através do Sistema de Informação do Cidadão (SIC), meio eletrônico oficial do governo para demandas por informações, baseada na Lei da Informação, mas o resultado destas iniciativas foi frustrante: a informação dada era incorreta ou incompleta. Isso porque, após a reorganização da Seesp, em 2011, as novas coordenadorias não absorveram as informações históricas dos órgãos correspondentes extintos. É o caso da Coordenadoria de Orçamento e Finanças (Cofi), criada com a reorganização, com atribuições antes delegadas a um grupo técnico muito restrito. A

Cofi não possui as informações que coletei junto aos técnicos da antiga equipe, que as preservaram em seus arquivos pessoais. Isso só foi possível pelo conhecimento pessoal que tenho de equipes e técnicos, em função das diversas atuações que tive na FDE e na Seesp desde 1998, ano em que ingressei por concurso na FDE.

Para que este conhecimento não se perca e esteja disponível para outros estudos e pesquisas, muitos dos relatórios, publicações internas, apresentações e tabelas coletadas foram organizados em relatórios impressos e depositados na biblioteca da Feusp e no CRE Mário Covas. Informações complementares foram registradas nas notas técnicas, apresentadas como apêndices no final deste relatório.

2 CAPÍTULO 1 – ESTRUTURA DA SECRETARIA DA EDUCAÇÃO

Este capítulo tem por objetivo tratar, na história da estrutura da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, da concorrência e simultaneidade de configurações que persistem desde o seu início com mudanças implantadas periodicamente, com o objetivo de adequá-la à expansão da rede, às políticas propostas pelas diferentes administrações que assumiram a pasta, às relações entre Estado e sociedade e às novas tecnologias de informação emergidas no período.

Por estrutura compreende-se, aqui, o conjunto de órgãos e a relação hierárquica estabelecida entre estes que compuseram e atualmente formam o esqueleto que sustenta e organiza o quadro funcional da Seesp.

Ao longo de sua existência, a estrutura da Seesp foi sempre determinada por decretos do executivo. Esta prática repousa na Lei n.º 15, de 11 de novembro de 1891, que determina, em seu artigo 18, “[...] que o governo organizará os serviços a cargo de cada uma das Secretarias de Estado, marcando seu pessoal e vencimentos e expedindo os necessários regulamentos” (SÃO PAULO, 1891).

No ano seguinte, O Decreto n.º 28 (SÃO PAULO, 1892) organiza, entre outras, a Secretaria do Interior, dividida em três seções, responsabilizando a terceira pela instrução pública primária, secundária e superior, bem como pelos estabelecimentos particulares de ensino, instituto de educação especial e profissional, bibliotecas, arquivo do estado e Diário Oficial. Serão precisos 33 anos até que se formalize, com a publicação do Decreto n.º 3.855 (SÃO PAULO, 1925), de 4 de junho de 1925, o modo de funcionamento desta estrutura, através do estabelecimento de cargos, hierarquias, regime de trabalho⁶, licenças, aposentadorias e abonos. Este decreto define as atribuições de cada cargo, as competências exigidas e até um sistema de promoções baseado no mérito, além do sistema de ocupação dos cargos, realizado unicamente por nomeações dos superiores.

As modificações que se acumularam neste intervalo de tempo entre as duas regulamentações, se houve, não foram oficializadas. Esta se revelará uma característica da instituição que se manteve ao longo do tempo: a estrutura se diversifica e expande, mas estas alterações não são formalizadas ou o são posteriormente. Em alguns períodos, portanto, órgãos e instâncias da estrutura funcionam sem registro legal.

⁶ Então, o horário de trabalho foi fixado entre as 11 e as 16 horas.

A expressão educação aparece pela primeira vez associada a uma secretaria em 1931, com a transformação da Secretaria do Interior em Secretaria da Educação e Saúde Pública, pelo Decreto n.º 4.917, de 3 de março, que organiza a nova secretaria em dois departamentos, um responsável pela saúde pública e outro pela educação. Em seu artigo 6º, o decreto anuncia que, ao departamento de educação, subordinam-se diretamente “a) a Directoria Geral do Ensino; b) a Faculdade de Medicina; c) a Escola Polytechnica; d) o Departamento da Educação Physica; e) o Seminario das Educandas; f) o Museu Paulista; g) a Bibliotheca Publica; h) o Pensionato Artistico; i) a Pinacotheca” (SÃO PAULO, 1931). O Decreto ainda atribui ao secretário a responsabilidade pela elaboração dos regulamentos de sua Secretaria.

Neste mesmo ano e no seguinte, as primeiras 21 Delegacias Regionais de Ensino começam a ser instaladas em São Paulo, com a atribuição de inventariar o sistema escolar paulista (CELESTE FILHO, 2012). Nos anos subsequentes, até 1995, outras delegacias de ensino foram sendo criadas por vários decretos, que fixavam seu corpo técnico e sua área de jurisdição.

Em 1933, é instituído pelo interventor federal no estado de São Paulo, General Waldomiro Castilho de Lima, o Código de Educação (Decreto n.º 5.884, de 21 de abril de 1933), sob a influência de Fernando de Azevedo, então Diretor Geral da Instrução Pública do Estado de São Paulo. Abrangente e completo, o Código organiza a educação no estado em todos os níveis e modalidades de ensino, destacando-se, para fins desta exposição, seus considerandos, por descreverem uma realidade jurídica educacional que se reproduz e se perpetua até hoje. Dentre eles, destacamos os quatro primeiros (SÃO PAULO, 1933, p. 41):

[...] considerando que há numerosas leis e regulamentos relativos a organização do ensino pré-primário, primário, profissional, secundário e normal no Estado de São Paulo;
considerando que muitas dessas leis em parte revogadas contém dispositivos que continuam em vigor e, não raro, estão em conflito com medidas posteriormente adotadas;
considerando que dessas leis muitas outras encerram disposições que nunca tiveram execução nem poderão tê-la, agora por se terem tornado antiquadas e inoportunas;
considerando que dessa situação irregular criada por leis desarticuladas e dispersas, elaboradas em diferentes épocas e sob orientações várias e as vezes antagônicas, resultam embaraços a administração e entraves ao desenvolvimento normal do aparelho escolar do Estado; [...].

Este quadro retrata a complexidade dos marcos legais que desde sempre regulamentam as ações e atividades do sistema de ensino estadual paulista. Bezerra (2013, p. 117) explora a dinâmica que permeia esta vocação legalista do Estado brasileiro, destacando a excessiva normatização como estratégia centralizadora de racionalização da atividade administrativa, não isenta de conflitos, contradições, descompassos e erros, frutos de diretrizes distintas que se sobrepõem e de legislações que se acumulam: “[...] há um emaranhado de pretensões para dispor de forma eficaz e para limitar as probabilidades de erro ou desvio”.

Em 1935, observa-se um incremento na estrutura da Secretaria, com a criação de instâncias intermediárias responsáveis pelas unidades locais, através do Decreto n.º 7.321 (SÃO PAULO, 1935). Neste decreto, as unidades de ensino superior estão agregadas numa nova repartição da Secretaria, a Universidade de São Paulo (USP), o almoxarifado vira Diretoria de Material e surge uma Superintendência de Educação Profissional e Doméstica, além de outros departamentos criados no âmbito dos negócios da saúde.

Doze anos mais tarde, a Secretaria de Estado dos Negócios da Educação e Saúde Pública é desmembrada pelo Decreto n.º 17.339, de 28 de junho de 1947, passando a denominar-se Secretaria de Estado dos Negócios da Educação, sem mais as atribuições da pasta da saúde, que se tornou Secretaria de Estado dos Negócios da Saúde Pública e da Assistência Social (SÃO PAULO, 1947). O decreto previa que os respectivos secretários apresentassem em três meses os projetos de reorganização das respectivas secretarias. Contudo, esta reorganização é formalizada apenas em 27 de janeiro de 1969, através do Decreto n.º 51.319 (SÃO PAULO, 1969).

Na exposição de motivos desse último decreto, observa-se o registro do legislador sobre uma situação comum na história da Secretaria, que se repete no período abordado, em que órgãos e instâncias são criados de acordo com as necessidades e demandas do momento, sem que a Secretaria torne pública esta movimentação. Isto só é possível quando não há relação entre as especialidades do corpo técnico com o órgão ou instância em que atua, possibilitando fluidez particular tanto na organização da estrutura quanto na alocação de pessoal. Esta fluidez não é compatível com o modelo racional da burocracia, mas atende aos interesses típicos da organização histórica patrimonialista do poder estatal no país. Permite que instâncias e órgãos sejam criados, com alocação de pessoas escolhidas de acordo com a vontade do administrador, sem a publicidade que

possibilitaria o questionamento das ações empreendidas e dos critérios objetivos das escolhas adotadas. O texto do legislador é explícito em relação a este tema:

Com o desenvolvimento do ensino verificado nos últimos anos, a estrutura da Secretaria da Educação, muito embora mantidos seus órgãos básicos e principais características, foi acrescida de outras unidades, sem observância um plano racional de organização. O destaque dado a determinado programa ou a iniciativa isolada para superação das insuficiências dos órgãos existentes ocasionaram o aparecimento de unidades paralelas aos organismos principais [...], a fim de, fora das unidades existentes, possibilitar a execução de novas atividades ou experiências ou ainda a organização de atividades desempenhadas insuficientemente. (SÃO PAULO, 1969, p. 5).

O documento destaca como resultado a excessiva centralização na Diretoria Geral tanto de unidades administrativas subordinadas diretamente ao secretário de estado quanto das atividades da administração-meio. Propõe, portanto, a “[...] descentralização territorial das atividades de supervisão e orientação técnica, e de direção e execução de serviços administrativos [...]” (SÃO PAULO, 1969, p. 5) com a criação de dez Divisões Regionais de Educação na Coordenadoria do Ensino Básico e Normal.

Esta estrutura se mantém até a publicação do Decreto n.º 7.510, em 29 de janeiro de 1976, cujo texto propõe nova organização à Secretaria da Educação (SÃO PAULO, 1976), vigente até 18 de julho de 2011, quando é revogado e substituído pelo Decreto n.º 57.141 (SÃO PAULO, 2011b).

Nestes 35 anos, não apenas o contexto histórico do país e do estado de São Paulo mudou, como também os marcos legais e de financiamento da educação, após a restauração do regime democrático e, principalmente na década de 1990, com a promulgação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e da Lei do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), em 1996.

A Seesp foi adaptando a sua estrutura aos novos tempos, às novas administrações e às novas tecnologias nesse período, formalizando algumas delas em decretos e resoluções, mas implantando a maioria sem registro legal. Além da legislação, o único documento que conseguimos sobre as mudanças operadas foi uma apresentação interna elaborada pela Assessoria Técnica de Planejamento e Controle Educacional (ATPCE) contendo a estrutura básica da Seesp em 2010.

2.1 Estrutura da Seesp em 1976

Em 1976, o artigo 3º do Decreto n.º 7.510 estruturou a Secretaria da Educação em duas administrações, a centralizada e a descentralizada. Da primeira, faziam parte o Gabinete do Secretário, o Conselho de Planejamento Educacional, a Assessoria Técnica de Planejamento e Controle Educacional (ATPCE), o Grupo de Controle das Atividades Administrativas e Pedagógicas (GCAV), a Coordenadoria de Ensino da Região Metropolitana da Grande São Paulo (COGSP), a Coordenadoria de Ensino Interior (CEI), a Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas (Cenp), o Departamento de Recursos Humanos (DRHU), o Departamento de Assistência ao Escolar (DAE) e a Comissão Estadual de Moral e Civismo. A administração descentralizada era constituída pela Companhia de Construções Escolares do Estado de São Paulo (Conesp) e pela Fundação para o Livro Escolar (FLE), conforme organograma abaixo.

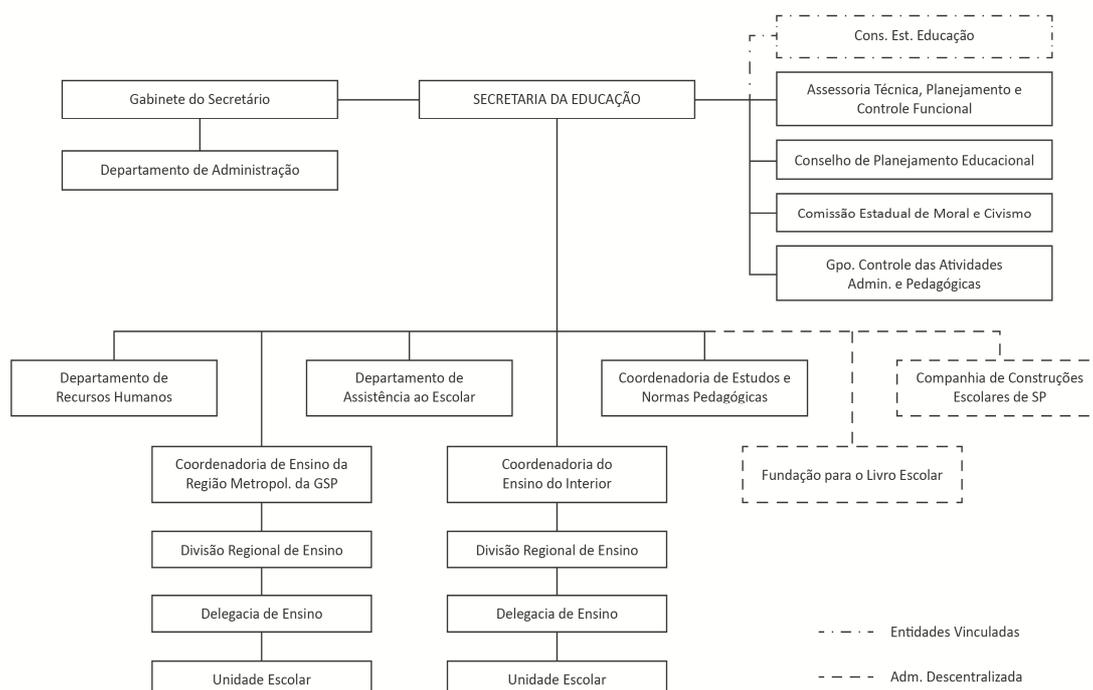


Figura 1 – Organograma da Seesp segundo o Decreto n.º 7.510/1976

Fonte: Rus Perez, 2000.

O decreto definia ainda como entidade vinculada o Conselho Estadual de Educação, criado pela Lei n.º 7.940, de 7 de junho de 1963 (SÃO PAULO, 1963b), e reorganizado em 6 de julho de 1971, pela Lei n.º 10.403, como órgão consultivo,

normativo e deliberativo do sistema de ensino estadual (SÃO PAULO, 1971). Entidade vinculada que, na sua regulamentação, aparece mais como subordinada, na medida em que depende orçamentariamente da Seesp, sendo uma de suas unidades de despesa (artigo 1º, parágrafo 1º), seus 24 membros são nomeados pelo governador do estado e suas deliberações normativas e de caráter geral devem ser homologadas pelo secretário de educação (artigo 9º).

A estrutura assim instituída enfatiza a dimensão técnica e gerenciadora da gestão pública, característica do então vigente regime militar, com a criação de instâncias em vários níveis destinadas ao levantamento, tratamento e preservação de dados e informações como subsídios ao planejamento e gestão das ações empreendidas pela Seesp.

Assim, por exemplo, a ATPCE, subordinada diretamente ao gabinete do secretário, é composta por equipes técnicas de análise administrativa, de análise sócio-econômico-demográfica, de análise de ensino, de acompanhamento e controle de convênios e projetos, além do grupo de planejamento setorial, da seção de expediente e do centro de informações educacionais, compreendendo diretoria, seção e expediente e as equipes técnicas de informações estatísticas, de informações gerenciais e de informações científicas e tecnológicas. Há também o GVCA, presente no texto do Decreto n.º 7.510 mas instituído na realidade apenas em 1985, através do Decreto n.º 23.321 (SÃO PAULO, 1985a), para fiscalização e controle das escolas, através do acompanhamento dos processos de correção e sindicância, e verificação da regularidade da vida escolar (e extinto, em 2004, pelo Decreto n.º 48.494) (SÃO PAULO, 2004a) .

Na CENP, somam-se aos órgãos administrativos, como o gabinete do coordenador e a divisão de administração, os órgãos técnicos de apoio ao ensino, como a divisão de currículo e a de supervisão, o serviço de recursos didáticos e o de orientação educacional, além do serviço de estudos e pesquisas e do serviço de documentação e publicações. Uma seção de biblioteca e documentação também era prevista, subordinada à chefia de gabinete do secretário.

Entre 1976 e 1995, Rus Perez (2000) destaca a elaboração de uma proposta de reforma administrativa pela Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap, atualmente vinculada à Secretaria do Planejamento e Gestão) em 1984, mas não implantada; a criação de muitos grupos e equipes para cuidar de novos projetos (como as escolas técnicas, cursos profissionalizantes, curso noturno etc.) que se transformaram

em estrutura paralela dentro da Seesp, e a alteração na composição e atribuições do Conselho de Escola, que passa a ser deliberativo, a partir de 1985.

Em termos legais, distingue-se, no período, a publicação do Decreto n.º 17.329, em 17 de julho de 1981, que reestrutura o DRHU, ampliando sua estrutura e atribuições (SÃO PAULO, 1981); da Lei Complementar n.º 444, em 27 de dezembro de 1985, que institui o Estatuto do Magistério Paulista (SÃO PAULO, 1985b); do Decreto n.º 27.102, de 23 de junho de 1987, que cria a Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE), que passa a ser entidade vinculada à Seesp, em substituição à Conesp e à FLE (SÃO PAULO, 1987c); do Decreto n.º 26.969, em 27 de abril de 1987, que cria o Departamento de Suprimento Escolar (DSE), em substituição do DAE, restringindo suas atividades à merenda escolar e repassando as demais – assistência socioeconômica, odontológica e médica – para a Secretaria da Saúde (SÃO PAULO, 1987a); e do Decreto n.º 26.978, em 5 de maio de 1987, que transformou as Delegacias de Ensino em unidades de despesa, nestas instituindo a sessão de finanças e o setor de material e patrimônio para assumirem as novas atribuições (SÃO PAULO, 1987b). Como resultado, o organograma da Seesp, em 1990, encontrava-se assim estruturado:

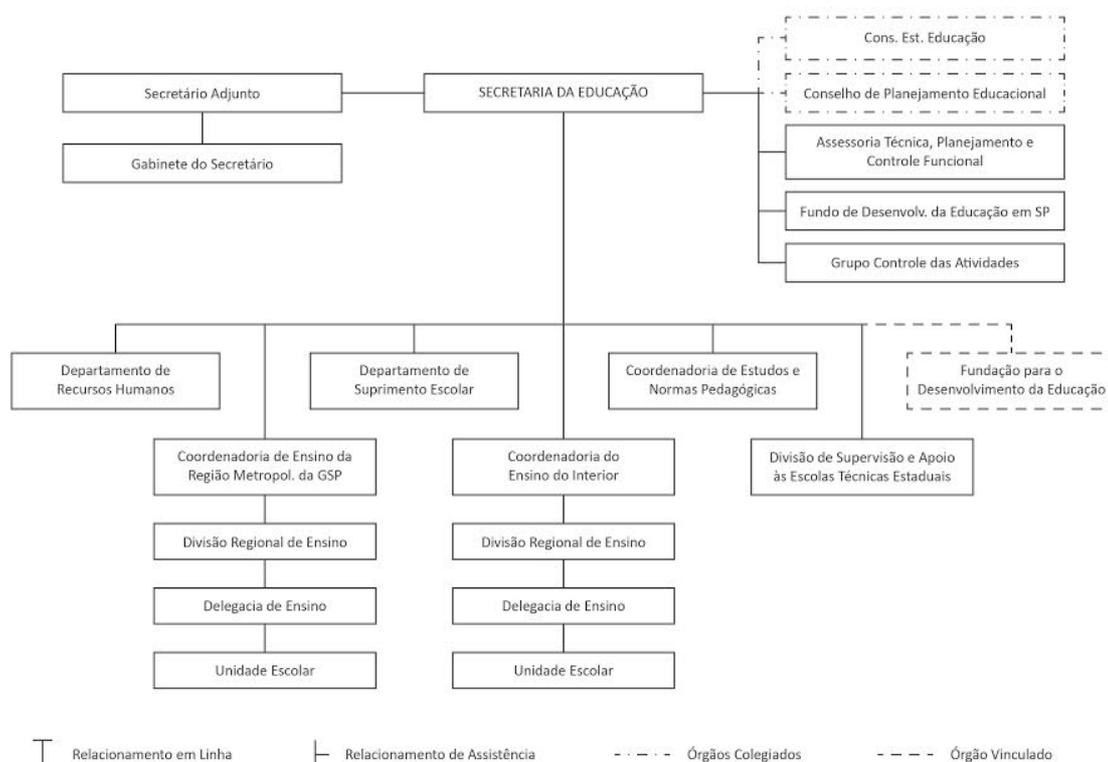


Figura 2 – Organograma da Seesp em 1990

Fonte: Rus Perez, 2000.

Nesse organograma, ainda não constava a Unidade de Gerenciamento para o Projeto Inovações no Ensino Básico no Estado de São Paulo (UGP), criada no ano seguinte pelo Decreto n.º 33.918, em 9 de outubro, com o objetivo exclusivo de planejar, coordenar, controlar e avaliar todas as atividades deste projeto, financiado pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird), no âmbito da Seesp (SÃO PAULO, 1991a). A UGP foi extinta formalmente com a reorganização da Seesp em 2011, embora tivesse sido suprimida antes.

2.2 Estrutura da Seesp entre 1995 e 2010

Em São Paulo, entre 1995 e 2010, cinco pessoas ocuparam a cadeira de governador do estado, nomeando seis secretários de educação, o último deles respondendo interinamente pelo cargo apenas durante o mês de dezembro, conforme demonstra tabela abaixo.

Tabela 1 – Governadores e secretários da educação do estado de São Paulo, segundo o mandato, entre 1995 e 2010

ANO	GOVERNADOR	SECRETÁRIAS(OS)
1995	Mário Covas Júnior	Tereza Roserley Neubauer da Silva
1996		
1997		
1998		
1999		
2000		
março de 2001		
março de 2001	Geraldo José Rodrigues Alckmin Filho	Gabriel Benedito Isaac Chalita
abril de 2002		
abril de 2002		
2003		
2004		
2005		
março de 2006		
março de 2006	Cláudio Salvador Lembo	Maria Lúcia Marcondes Carvalho Vasconcelos
abril de 2006		
abril de 2006	José Serra	Maria Helena Guimarães Castro
julho de 2007		
julho de 2007		
2008		
abril de 2009		
abril de 2009		
abril de 2010		Paulo Renato de Souza

ANO	GOVERNADOR	SECRETÁRIAS(OS)
abril de 2010	Alberto Goldman	
dezembro de 2010		
dezembro de 2010		Fernando Padula Novaes

Fonte: Ribeiro, 2011 e Viçoti, 2010.

Em 1995, no primeiro dia do governo Mário Covas, o Diário Oficial do Estado publica o primeiro ato da nova secretária da educação, Profa. Rose Neubauer, extinguindo as 18 Divisões Regionais de Ensino (DREs) existentes e transferindo suas atribuições para as Delegacias de Ensino e seus bens para as Coordenadorias de Ensino, através do Decreto n.º 39.902, de 1 de janeiro de 1995 (SÃO PAULO, 1995b). O texto legal apresenta como justificativa a necessidade de “enxugamento” da administração e extinção de órgãos com funções duplicadas, o encurtamento das distâncias decisórias e a busca de sua agilidade através da descentralização; mas os depoimentos de assessores da época acrescentam a retomada do poder pela Seesp, já que as Divisões Regionais de Ensino atuavam como secretarias: eram unidades orçamentárias com recursos próprios, faziam licitações, coordenavam os recursos humanos de sua região, organizavam programas e políticas próprias. Eliminando-se este nível, a reorganização da Seesp atendia ao princípio da desconcentração técnica, mas mantinha o da concentração da decisão política.

As Delegacias de Ensino passaram a responder exclusivamente pela supervisão pedagógica, pela vida funcional dos profissionais da educação, pelos sistemas de administração financeira e orçamentária, além da administração patrimonial, protocolo, arquivo, almoxarifado, zeladoria e manutenção de suas unidades. Contudo, o quadro de pessoal transferido das DREs não foi suficiente para fazer frente às novas demandas, quer porque não era em número suficiente, quer por não possuir formação especializada na área de atuação (a maioria era constituída de professores afastados das salas de aula). Processos se acumularam nas Delegacias e nos órgãos centrais, criando uma dinâmica e a fama de morosidade da burocracia, que se perpetuou durante todo o período.

No final daquele mesmo ano, a Seesp realizou o primeiro e único processo seletivo do período para selecionar novos delegados de ensino. Este era um processo historicamente dominado pela rede de interesses e influências das regiões e tanto diretores regionais de ensino quanto delegados eram escolhidos com base em acordos envolvendo deputados federais, estaduais, vereadores e prefeitos dos municípios sede. Por isso, o processo só se efetivou em função da confiança e proximidade estreita do

governador com a então secretária Profa. Rose, não se completando, mesmo assim, em algumas regiões (segundo depoimento de assessores do período).

O processo seletivo, coordenado pela Fundap, abriu a possibilidade de inscrição para todos os cargos do magistério, incluindo professores, pois, até então, só diretores ou supervisores de ensino eram nomeados delegados de ensino. Os candidatos se inscreveram por Delegacia de Ensino, podendo escolher uma segunda opção, caso morassem em uma região diferente daquela em que trabalhavam. A primeira etapa do concurso constituiu de uma prova classificatória de conhecimentos gerais na área de gestão e educação. Os três primeiros colocados de cada Delegacia competiram entre si com um projeto baseado nas diretrizes da Seesp, que poderia ser preparado junto com as suas escolas ou com seus pares na Delegacia de Ensino. Os projetos foram avaliados e classificados por uma banca na Fundap. A ideia seria renovar o processo depois de dois ou três anos, mas a Seesp não conseguiu organizar novo processo seletivo: com a aproximação de novo período eleitoral e a fragilidade do governador (diagnosticado com câncer em 1998), não houve como resistir à pressão dos políticos locais e regionais para indicação dos delegados (segundo uma assessora da época, só foi possível a primeira seleção dos delegados por critérios objetivos pelo fato de “terem pego de surpresa” estas forças locais).

Deste processo, saíram fortalecidas a CEI, a COGSP e as Delegacias de Ensino, órgãos essenciais para, em 1996, prosseguir à reorganização administrativa da Seesp com o desmembramento das classes de séries iniciais do ensino fundamental das classes das séries finais do ensino fundamental e de ensino médio, em escolas distintas. Esta ação teve início ainda em 1995, com a publicação do Decreto n.º 40.473, de 21 de novembro daquele ano (SÃO PAULO, 1995c), instituindo o programa de reorganização das escolas da rede pública estadual, com a aprovação, recheada de recomendações do CEE, explícitas no Parecer CEE n.º 674, aprovado em 8 de novembro de 1995 (SÃO PAULO, 1995a). Em seu ofício de apresentação da proposta ao CEE, a Seesp assinala como benefícios da reorganização a racionalização e otimização dos recursos materiais e físicos, a possibilidade de composição mais adequada da jornada de trabalho do professor, a eliminação do terceiro turno diurno das escolas, a adequação do mobiliário escolar, ambientes e salas de aula à faixa etária escolar, a recuperação dos salários e condições de trabalho docente, a adequação da coordenação pedagógica em níveis etários específicos, a instituição de espaço de reflexão coletiva para cada ciclo específico de estudos e a simplificação da gestão escolar.

Tratava-se de um estudo que já vinha sendo feito pelo Centro de Informações Educacionais (CIE), nos anos anteriores, e que se relacionava diretamente com uma das diretrizes desta gestão: melhoria da qualidade do ensino. A reorganização das escolas, realizada progressivamente ao longo dos três anos subsequentes, favoreceu a política de municipalização, implantada especialmente a partir de 1997, concentrada na transferência de matrículas, classes, escolas e cessão de professores das séries iniciais do ensino fundamental. As escolas exclusivas de primeiras séries do ensino fundamental foram mais facilmente absorvidas pelas redes municipais, por sua estrutura simplificada e menor número de professores requerido.

Em 1998, o Decreto n.º 42.822, de 20 de janeiro, desativa um grande número de unidades administrativas da administração direta e autarquias em várias secretarias de estado (SÃO PAULO, 1998c). Na Secretaria da Educação, além do setor de orçamento da seção de finanças de todas as delegacias de ensino, o decreto formalizou a extinção de órgãos da Cenp já desativados na prática, como, por exemplo, a equipe técnica de avaliação e controle de educação pré-escolar, as equipes técnicas de estudos e pesquisas e o serviço de orientação educacional, bem como as seções de biblioteca, documentação e publicação. Segundo a assessora entrevistada, a proposta de descentralização desta gestão se estendeu à Cenp, reduzindo sua estrutura em contrapartida ao fortalecimento das oficinas pedagógicas⁷ nas Delegacias de Ensino, que alocaram os ocupantes da função de Assistente Técnico-Pedagógico (ATP), criada em 1995, responsáveis locais pelos programas de formação e pelo levantamento das demandas nesta área (SOUZA, 2008), e à expansão para todas as escolas dos professores coordenadores em 1996.

Em 9 de abril de 1999, é publicado o Decreto n.º 43.948, alterando a denominação de Delegacia de Ensino para Diretoria de Ensino, redefinindo suas áreas de jurisdição e reduzindo de 146 para 89 unidades regionais (SÃO PAULO, 1999a), o que também causou reação dos políticos regionais.

Observa-se, assim, nos primeiros anos do período, uma série de intervenções do governo estadual para recomposição da distribuição de forças políticas locais e regionais, com clara intenção centralizadora do ponto de vista político, mas expressa, do ponto de vista administrativo, como modernização e racionalização da estrutura burocrática da Seesp, através da desconcentração e descentralização de órgãos, atribuições e atividades.

⁷ Implantadas em 1987 para atendimento, atualização e aperfeiçoamento local dos professores e especialistas.

A Seesp inicia um processo de expansão de controle mais estrito sobre sua rede de ensino, antes pulverizado nas Divisões Regionais de Ensino, progressivamente abrangendo todas as áreas de gestão, especialmente através da implantação de sistemas informatizados de acompanhamento e registro das informações. A descentralização assim operada preserva os processos instituídos de decisão da política educacional das forças locais, concentrando na área técnica as decisões unívocas sobre diretrizes, políticas e procedimentos adotados, que implicam alocação padronizada de recursos físicos, humanos e materiais em contextos diferenciados. Entenda-se por forças locais aquelas tradicionalmente relacionadas às elites e caciques políticos de cada região. O rearranjo não deixa de estar circunscrito à esfera tradicional do poder, relevando, no processo, a ascendência progressiva do governador e seus secretários sobre os poderes locais.

A municipalização se torna fator preponderante na recomposição política local, constituindo um sistema complexo de troca de benefícios, agendas e acordos, que combinam a oferta de serviços de municípios ao estado e do estado aos municípios – cujo meio de troca é o atendimento escolar – tais como transporte, merenda, avaliação externa, formação continuada, convênios com instituições de ensino superior e associações de assistência aos portadores de necessidades especiais, e construção escolar. O período apresenta um crescimento e uma variabilidade significativos dos serviços disponibilizados pelos negócios da educação pública.

Contudo, a decisão sobre os gastos e custos da educação estadual permaneceu absolutamente centralizada na Seesp, sob a responsabilidade de um grupo muito reduzido, vinculado diretamente ao gabinete do secretário. De acordo com o Decreto n.º 7.510 (SÃO PAULO, 1976), esta tarefa cabia ao Grupo de Planejamento Setorial (GPS), subordinado à ATPCE, formado por dois representantes da Seesp e um da Secretaria de Economia e Planejamento. Tinha por atribuições fixar as diretrizes setoriais do planejamento governamental e aprovar os programas e orçamentos-programas da Seesp, coordenando e orientando internamente o processo de sua elaboração, além de controlar sua execução. Na prática, a partir de 1995, o GPS era constituído por uma equipe técnica que recebia as informações de toda a Seesp (Diretorias de Ensino, coordenadorias e departamentos), reunindo suas demandas e organizando-as em conformidade com as orientações da Secretaria da Fazenda e com a legislação vigente.

Parte deste trabalho se concentrava na análise das muitas emendas parlamentares encaminhadas à Seesp para compor seu orçamento anual (que chegavam a somar mais de mil emendas por ano). Segundo a assessora entrevistada, cerca de 70% eram inconstitucionais. Portanto, o primeiro trabalho do GPS era verificar a legalidade das emendas, que, em sua maioria, solicitavam recursos para associações e entidades que complementam o trabalho da Seesp através de um atendimento especializado (para cegos e portadores de Síndrome de Down, por exemplo). O que já vinha sendo atendido era contemplado no orçamento, outras demandas eram agregadas e outras ainda seriam negociadas na Assembleia Legislativa. Apesar da Seesp já contar com os serviços de muitas delas para atender as especificidades, os deputados as apresentavam como estratégia política de manutenção de sua influência local.

A consolidação da proposta orçamentária e o controle de sua execução, contemplando suplementações e supressões de recursos, eram efetuados, na primeira gestão do período, por quatro pessoas: a secretária, seu secretário adjunto e dois assessores diretos da secretária, um deles nomeado para cuidar exclusivamente desta questão. Nas demais gestões, o GPS da ATPCE respondeu integralmente pelo assunto. A falta de estrutura mais robusta no período, responsável pelo orçamento e sua execução, é corolário da falta de publicidade e transparência nos processos de decisões sobre o gasto com educação, que absorve, por lei, a maior proporção de recursos públicos dos orçamentos governamentais.

Segundo uma técnica da Seesp que trabalhou na área no período, o programa arrolado no orçamento às vezes não espelha a ação que foi efetivamente realizada. As peças orçamentárias anuais expressam, na realidade, os programas e políticas que a pasta tem interesse em divulgar. Cita como exemplo recursos para financiar programas novos, criados no decorrer do ano e não previstos no orçamento, que são alocados em ações preexistentes, ou programas que recebem recursos embutidos em outros programas para evitar questionamentos do Ministério Público. Loureiro (2001) alerta que a generalidade dos orçamentos e dos planos plurianuais que os orientam testemunha a falta de planejamento público, uma vez que a proposta orçamentária, aprovada anualmente como lei pela Assembleia, não apresenta a relação entre gasto e receita, dificultando o acompanhamento público dos ajustes orçamentários feitos ao longo do ano. Somente a partir de 2010, a Secretaria da Fazenda passou a disponibilizar em seu

site consulta pública dos gastos referentes a cada dotação orçamentária.⁸ Em 2011, a reorganização da Seesp instituiu a Coordenadoria de Orçamento e Finanças, com uma ampla estrutura responsável pela gestão, planejamento e controle do orçamento da Seesp, pela prestação de contas dos recursos alocados e pelo controle financeiro das despesas efetuadas.

O próprio planejamento das ações da Seesp foi palco de alterações no nível da estrutura entre 1995 e 2010. Pelo menos dois órgãos tiveram mudanças significativas sem formalização legal. Na ATPCE, foram extintas as equipes técnicas de análise administrativa, de análise socioeconômica demográfica e de análise de ensino e o grupo de planejamento setorial. O Centro de Informações Educacionais (CIE) passou a ser subordinado diretamente ao gabinete do secretário. Ao final do período, a ATPCE possuía uma equipe muito reduzida para cuidar do acompanhamento orçamentário, e outra responsável pelo acompanhamento e controle de convênios.

O CIE, originalmente um órgão de estudos, foi integralmente modificado: originalmente, possuía três equipes técnicas – de informações gerenciais, de informações estatísticas e de informações científicas e tecnológicas. Em 2010, o CIE havia se transformado num órgão executivo, respondendo por processos e sistemas informatizados, com cinco equipes técnicas: do cadastro de escola, do cadastro de alunos/censo escolar, da avaliação e frequência, de processamento de dados educacionais e de publicações. Este setor absorveu uma gerência inteira da FDE – a Gerência de Gestão Educacional –, deslocada para a Seesp em 1999 para reforçar estas novas equipes criadas neste ano.

Em 2001, foi montada a Central de Atendimento, com o objetivo de planejar e coordenar o processo de atendimento ao usuário da Secretaria, de forma presencial e eletrônica. Este objetivo está expresso no artigo 54 do Decreto n.º 57.141 de reorganização da SEE de 2011 (SÃO PAULO, 2011b), pois não há outra documentação formal sobre a criação e objetivos da Central. Sua organização, em 2010, consta de uma apresentação da ATPCE (a mesma que disponibiliza a estrutura do CIE neste ano), composta por setor de atendimento, equipe técnica de legislação e estatísticas, setor de atendimento telefônico (0800), setor de atendimento ao usuário por *e-mail*, e ouvidoria.

Formalmente, em função da Lei n.º 10.294, de 20 de abril de 1999, que institui as normas básicas de proteção e defesa do usuário dos serviços públicos do estado de

⁸ Disponível em: <<https://www.fazenda.sp.gov.br/SigeoLei131/Paginas/FlexConsDespesa.aspx>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

São Paulo (SÃO PAULO, 1999c), é criada, neste mesmo ano, a ouvidoria da Seesp, posteriormente vinculada à Central de Atendimento na reorganização de 2011.

Em 2002, é criado, pelo Decreto n.º 46.576, de 1 de março, o Centro de Referência em Educação (CRE) Mário Covas (SÃO PAULO, 2002a), que passou a ser coordenado por uma equipe da FDE. Em 2009, é criada a Escola de Formação e Aperfeiçoamento dos Professores (Efap) Paulo Renato Costa Souza, por meio do Decreto n.º 54.297, de 5 de maio de 2009 (SÃO PAULO, 2009c), antecipando parte do decreto de reorganização da Seesp, que seria publicado dois anos depois.

Assim, em 2010, a Seesp encontrava-se organizada conforme organograma abaixo.

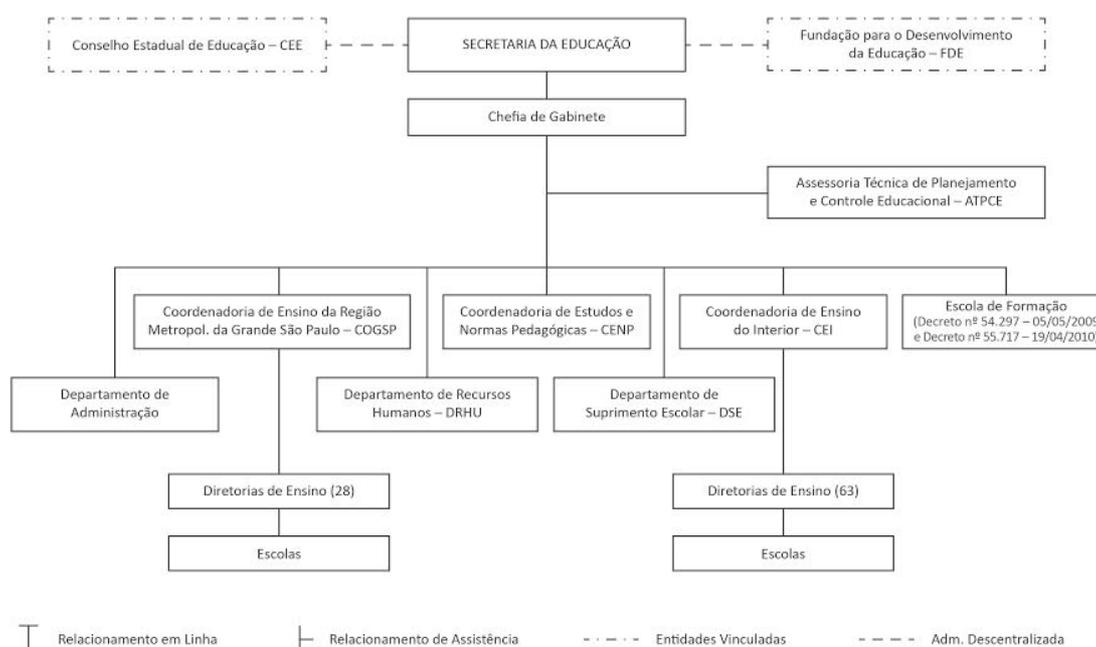


Figura 3 – Organograma da Seesp em 2010

Fonte: ATPCE/Seesp.

2.3 Reestruturação da Seesp em 2011

Quando secretária (2007-2008), a Profa. Maria Helena Guimarães Castro julgava necessário fortalecer as Diretorias de Ensino, para que pudessem receber outras atribuições que estavam sob a responsabilidade dos órgãos centrais desde a extinção das Divisões Regionais de Ensino em 1995, segundo depoimento de uma assessora deste período. Ela acreditava que as Diretorias de Ensino não tinham sido preparadas na

época para receber as atribuições das Divisões Regionais de Ensino que tinham sido extintas, nem em termos de estrutura nem em termos de quadro de pessoal, resultando, desde 1995, num hiato na sua relação com a administração central.

Na tentativa de sanar este problema, em 2008, a Seesp contratou a Fundap para propor uma reestruturação das Diretorias de Ensino, visando à descentralização de atribuições, à composição de um quadro de pessoal regional de perfil mais técnico e especializado, e à padronização e normalização de procedimentos e processos, especialmente os administrativos.

A partir dos diagnósticos já existentes, a equipe da Fundap entendeu que não seria coerente propor uma reestruturação só das Diretorias de Ensino sem alinhá-la a uma reestruturação da administração central. Foi considerado também estender a proposta de reestruturação para abranger a escola e a regionalização da rede, isto é, abrangência geográfica das Diretorias de Ensino.

Em relação à regionalização, a Seesp receava que pudesse afetar a reestruturação em função das questões de natureza política que envolve. Os dirigentes de ensino, a não ser no ano de 1996, sempre foram indicação dos deputados influentes da região onde atuam e alterar a configuração das Diretorias de Ensino era alterar o jogo de forças políticas das regiões.

Segundo uma técnica da Fundap, que compôs a equipe coordenadora deste processo, o estudo sobre a escola também foi suprimido pela Seesp com a justificativa de que a rede estadual de ensino vivia um momento complexo e delicado, de implantação de um currículo único e material didático correspondente, não sendo conveniente e oportuno inserir mais uma variável de mudança. A escola seria pensada depois de consolidada a reestruturação.

Contudo, apesar de a Fundap não realizar uma revisão da estrutura da escola, ela foi considerada como finalidade das ações da Seesp, fundamentando toda a nova estrutura nas suas necessidades, por intermédio da metodologia de “cadeia de serviços”, onde se considera o que a Seesp precisaria fornecer para a escola para que o processo de ensino e aprendizagem acontecesse. Esta metodologia se vincula à gestão por resultado, modelo de governança adotado pelo governador Geraldo Alckmin no seu mandato, publicada no Decreto n.º 56.643, de 3 de janeiro de 2011, que “Institui a Agenda Paulista de Gestão, determina ações estruturantes e preparatórias à sua execução no âmbito do Plano Plurianual – PPA, e dá providências correlatas” (SÃO PAULO, 2011a, p. 1).

Para a Fundap⁹, uma vez definida a gestão por resultados como parâmetro de governança, a metodologia de cadeia de serviços foi considerada a forma mais adequada de definir os produtos que a Seesp deve entregar, para estabelecer, num segundo momento, os processos, insumos e ações necessárias para que as entregas aconteçam. Desta forma, as áreas até então existentes na Seesp que não definiram o produto que entregam para a escola foram suprimidas na modelagem da nova estrutura.

O trabalho de definição desta modelagem durou oito meses na fase inicial e a primeira versão da estrutura foi avaliada e aprovada pela Seesp, pela Secretaria da Fazenda, pela Secretaria do Planejamento e pela Secretaria da Gestão Pública. Todas as etapas do projeto foram aprovadas por todas estas instâncias. Aprovada a modelagem, a Fundap começou a elaborar a estrutura básica, constituída pela organização das coordenadorias e o estabelecimento de princípios de gestão.

De acordo com esta estrutura, a política educacional passou a ser definida de forma colegiada em um Comitê, formado pelos coordenadores das áreas responsáveis por suprir as escolas e Diretorias de Ensino dos recursos necessários à execução de suas atribuições. Até então, e por 34 anos, enquanto vigeu a estrutura anterior, era a área pedagógica que definia as diretrizes para todas as demais áreas. Na nova estrutura, a área pedagógica é uma das fornecedoras de recursos (no caso, pedagógicos), no mesmo nível e sentido que a área financeira, a tecnológica, a de formação dos profissionais da educação e a de recursos humanos.

Definiu-se que as coordenadorias teriam o papel de governança e monitoramento, pois o modelo de gestão por resultados define a execução na ponta, no caso, pelas Diretorias de Ensino e escolas, com controle dos resultados pelos órgãos centrais. Por isso, o modelo inicial previa uma estrutura “enxuta” nas coordenadorias, em contrapartida à ampliação da estrutura das Diretorias de Ensino, que ganharam catorze áreas executoras de suas novas atribuições.

O fluxo do modelo pode ser assim resumido: o gabinete da Seesp, através de seu Comitê, define as macropolíticas e as monitora, delegando atribuições da administração central para as Diretorias de Ensino. A escola mantém-se concentrada no processo de ensino e aprendizagem, livre de qualquer burocracia que seja desnecessária, a cargo e sob a responsabilidade de sua Diretoria de Ensino. Para tanto, esta Diretoria deve ser uma instância robusta, com relação direta com cada coordenadoria de acordo com o

⁹ Este histórico se baseia no depoimento de duas técnicas da Fundap, uma delas integrante da equipe de coordenação do processo e outra de uma equipe de apoio.

assunto e com o gabinete do secretário, através da Subsecretaria de Articulação Regional (Sareg).

O modelo prevê ainda a criação de polos (agregando um conjunto menor de Diretorias de Ensino), com a função de articulação e comunicação, evitando a proliferação de muitos níveis hierárquicos, e a atribuição à Sareg do papel de acompanhar regionalmente a condução da política educacional e, internamente, a articulação das várias áreas de cada diretoria. A Diretoria de Ensino, por sua vez, é responsável por promover a integração com as demais instâncias públicas que atuam em sua região e apoiar as escolas em todas as suas necessidades, através do supervisor como elemento privilegiado de comunicação entre as duas instâncias (diretoria e escola), além de encaminhar para a administração central as demandas cuja solução transcende sua alçada.

Outro princípio organizador do modelo é a centralização e unificação dos serviços, de modo a evitar a duplicação de instâncias e ações: enquanto, no modelo anterior, cada coordenadoria possuía seu setor administrativo, financeiro ou de recursos humanos, no novo modelo, cabe à coordenadoria de recursos humanos a responsabilidade por todos os processos de pessoal da Seesp, assim como a coordenadoria financeira deve cuidar das ações referentes ao orçamento e desempenho financeiro de todas as instâncias da Seesp.

A terceira etapa consistiu no detalhamento da estrutura e seus serviços, através da definição dos departamentos, núcleos e centros, de cada coordenadoria e das Diretorias de Ensino, e de suas atribuições. Para tanto, a equipe da Fundap passou a realizar reuniões estruturadas com as equipes da Seesp e de Diretorias de Ensino, de modo a conhecer as atividades desenvolvidas em cada uma delas, de acordo com os processos. As pessoas convocadas para as reuniões tinham que dominar o processo a ser discutido, no âmbito de sua atuação. Por exemplo, para tratar da questão das obras, era convocado um representante de uma escola, de uma diretoria, da administração central e da FDE, que conhecessem o assunto. Desta forma, foi possível mapear as relações e interfaces que cada processo demandava para a tomada de decisão sobre o modo mais adequado de organizar a nova estrutura. Esta etapa durou um ano, em que foi elaborado o decreto da reorganização com as atribuições de cada área.

Ao mesmo tempo, ao constatar que a maior parte do corpo técnico e administrativo que atuava nos órgãos centrais e na Diretorias de Ensino era formada por professores afastados das escolas, a Fundap concluiu ser necessário profissionalizar a

carreira dos que atuariam na nova estrutura, elaborando um minucioso projeto de lei para criação dos cargos de especialista em gestão da educação e de analista de gestão da educação, um para atuar na administração central e o outro nas diretorias. Como remuneração, a Fundap propôs paridade de vencimentos com o especialista em políticas públicas e o assessor de planejamento, orçamento e finanças.

Este era considerado um dos pilares de sustentação do modelo descentralizado de fortalecimento das Diretorias de Ensino. A Sareg, por exemplo, seria composta por quinze equipes, uma para cada polo, formadas por um supervisor de ensino e dois desses especialistas em gestão da educação, que iriam atuar centralizada e descentralizadamente, qualificando sua relação com as diretorias e o acompanhamento regional. A proposta previa que a Diretoria de Ensino pudesse contar com executivos públicos com competência e formação apropriadas para elaborar orçamentos, controlar as finanças, realizar compras, gerenciar equipamentos e instalações de informática e gerir as questões de obras nas escolas.

O governo passou um ano analisando a proposta de criação dos cargos e foram realizadas inúmeras reuniões com as equipes de governo para estudar o assunto. No final, as Secretarias de Gestão, da Fazenda e do Planejamento aprovaram a reestruturação, mas rejeitaram o plano de cargos proposto. O governo justificou esta recusa afirmando que o estado tinha uma política de carreiras generalistas e não específicas por pastas, geridas centralmente na Unidade Central de Recursos Humanos (UCRH), e que a aprovação poderia abrir o precedente para outras secretarias criarem suas carreiras específicas. Solicitamos através do SIC, junto à Secretaria de Gestão Pública (denominada Secretaria de Planejamento e Gestão, a partir de 2015, à qual a UCRH se subordina), a confirmação desta informação fornecida pelas técnicas da Fundap, e a exposição de motivos para tal decisão, mas a resposta da secretaria foi de que desconhecia o projeto de criação destes cargos¹⁰.

A Seesp e a Fundap tentaram ainda negociar a criação de cem postos de especialistas em políticas públicas, num concurso específico para educação, sem a possibilidade de realocação para outros órgãos do governo, mas o núcleo do governo apenas aprovou cinquenta cargos. Como resultado, as áreas das Diretorias de Ensino criadas não foram ocupadas pelos especialistas previstos e pessoas com escolarização de nível médio passaram a assumir o comando dessas áreas, como na administração

¹⁰ Resposta recebida por *e-mail*, registrada como protocolo n.º 537461410596, de 13 ago. 2014.

central, “[...] fazendo uma série de ações descabidas, que levam o modelo ao descrédito [...]”, segundo depoimento da técnica (coordenadora) entrevistada.

Como consequência, para suprir as deficiências das Diretorias de Ensino, as coordenadorias da administração central incharam em atividades e pessoas, a maior parte dos cargos sendo ocupados, como sempre o foram, por professores afastados ou por profissionais de nível médio lotados na sede da Secretaria.

O Decreto n.º 57.141, que reorganiza a Seesp, somente foi publicado em 18 de julho de 2011 (SÃO PAULO, 2011b). Mas, ainda em 2010, o desenho foi apresentado para o secretário Paulo Renato, que julgou não haver, naquele momento, um cenário propício para aprovação de toda a estrutura. Entretanto, encantado com a Escola de Formação de Professores (Efap), concentrou-se na sua instalação e na realização do primeiro concurso para 10 mil professores. No primeiro ano da gestão seguinte, o novo secretário logrou implantar a reorganização.

Ainda que a análise de seus efeitos ultrapasse o escopo desta pesquisa, cumpre ressaltar que os pressupostos e a metodologia adotados, fruto dos estudos e premissas da gestão de 2007-2010, apontam, na letra da lei, para uma centralização das atribuições da Seesp, expressamente registrada no capítulo VIII – Da Articulação entre as Unidades, no artigo 26:

As atribuições da Secretaria da Educação serão exercidas com forte articulação entre as unidades da estrutura, de forma a assegurar:

I - **a coordenação central** no processo de elaboração, consolidação e execução orçamentária;

II - **o processo unificado de aquisição** de bens e serviços em **níveis central e regional**;

III - o fornecimento e a **administração centralizada de serviços** administrativos comuns;

IV - a **orientação técnica e normativa emanada das unidades centrais** para as correspondentes unidades descentralizadas nas Diretorias de Ensino;

V - o esclarecimento e o atendimento das necessidades na operacionalização do ensino na região, emanadas das Diretorias de Ensino para **as unidades centrais responsáveis**. (SÃO PAULO, 2011b, p. 3, grifo nosso).

Segundo o decreto, a atual estrutura da Seesp compreende o Gabinete do Secretário, cinco coordenadorias, uma subsecretaria, um comitê de políticas, uma escola de formação de professores, 91 Diretorias de Ensino, dois órgãos vinculados (CEE e

FDE), e 5.399 escolas, que atendem 3.797.211 alunos¹¹, representada no organograma abaixo.

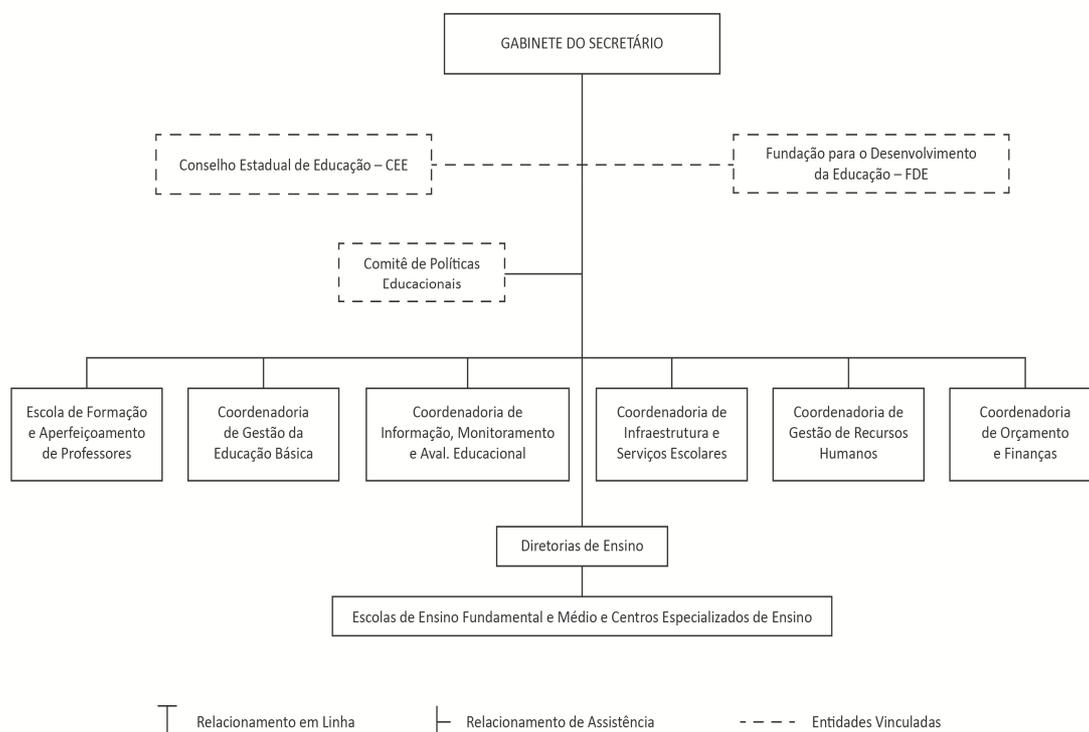


Figura 4 – Organograma da Seesp segundo o Decreto n.º 57.141/2011

Fonte: Astep/Seesp.

2.4 As escolas

Na estrutura da Seesp vigente de 1976 a 2011, definida pelo Decreto n.º 7.510 (SÃO PAULO, 1976), as escolas são uma instância das Delegacias de Ensino, conforme artigo 13 (que define o que compreende em cada uma das Divisões Regionais de Ensino) e seu inciso VI, que dispõe sobre a estrutura de cada Delegacia de Ensino, composta por direção, grupo de supervisão pedagógica, seção de administração (com setor de expediente e pessoal, setor de vida escolar, setor de adiantamentos, setor de atividades complementares), escolas estaduais de 1º grau (atual ensino fundamental), escolas estaduais de 2º grau (atual ensino médio), escolas estaduais de 1º e 2º graus, escolas isoladas, centros estaduais interescolares. O artigo 184 prevê ainda que “A organização e as normas de funcionamento das escolas, bem como as competências específicas dos respectivos diretores, serão objeto de decreto específico”.

¹¹ Dados de dezembro de 2014. Fonte: Cadastro de Alunos (Cima/Seesp).

Isso, com efeito, foi realizado, nos anos posteriores, com aprovação por decreto dos regimentos comuns das escolas estaduais: em 26 de outubro de 1977, o das escolas estaduais de 1º grau (Decreto n.º 10.623) (SÃO PAULO, 1977); em 23 de maio de 1978, o das escolas estaduais de 2º grau (Decreto n.º 11.625) (SÃO PAULO, 1978a). Os decretos diferem muito pouco entre si e regulamentam a organização administrativa das escolas, estabelecendo tanto para as de 1º como de 2º grau uma estrutura funcional composta por direção, apoio técnico-pedagógico, apoio administrativo, assistência ao escolar, instituições auxiliares da escola e corpo docente. Determinam as atribuições e competências de cada cargo (incluindo coordenador pedagógico, orientador educacional e bibliotecário), seus direitos e deveres e as relações hierárquicas entre os cargos. Descrevem as funções da biblioteca e dos laboratórios, estabelecem o currículo mínimo e organizam a vida escolar, indicando os critérios para composição das classes, para verificação do rendimento escolar e para movimentação dos alunos (matrícula, transferência, adaptação). Dispõem sobre o plano escolar e sobre a organização do calendário e possibilitam às escolas, ainda, a elaboração de seus próprios regimentos, desde que obedecida a legislação vigente.

Estes regimentos são substituídos, em 1996, pelas Normas Regimentais Básicas para as Escolas Estaduais, em proposta apresentada pela Seesp para deliberação e aprovação pelo Conselho Estadual de Educação, e revogados efetivamente pelo Decreto n.º 44.449, de 24 de novembro de 1999, que dispõe sobre um assunto sem relação alguma com o texto dos regimentos: a tipologia das escolas da rede estadual de ensino (SÃO PAULO, 1999b).

A Seesp apresenta a proposta afirmando que, com base nessa, cada escola seria incumbida da elaboração de seu regimento, como exercício de autonomia, não eximindo, contudo, o poder público de sua responsabilidade em determinar

[...] claramente as diretrizes gerais e os limites dessa autonomia, procurando criar as condições básicas para o funcionamento das escolas, deixando à comunidade e a cada escola a responsabilidade de decidir as melhores estratégias para atingir os objetivos estabelecidos. A autonomia da escola não deve ser um discurso vazio. Define-se em função de prioridades, visa reverter a baixa produtividade do ensino e deve estar comprometida com a meta da redução da repetência e com a melhoria da qualidade do ensino. (SÃO PAULO, 1998b, p. 1.024).

Assim, o texto das Normas Regimentais Básicas para as Escolas Estaduais¹² traça uma breve caracterização das escolas, descreve sua organização e funcionamento (carga horária, turnos e horários de funcionamento), relacionando os objetivos da educação escolar com a legislação vigente (especificamente com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996). Discorre sobre os princípios da gestão democrática da escola, baseados na participação de seus profissionais e da comunidade nos processos decisórios, na transparência de suas ações e na sua autonomia. Descreve os mecanismos que garantem esta autonomia, determinando a forma e as atribuições das instituições escolares (Associação de Pais e Mestres e Grêmios Estudantis) e dos colegiados (Conselho de Escola e Conselhos de Classe e Série).

O texto prescreve as normas mínimas de gestão e convivência, a duração quadrienal do plano de gestão da escola e os conteúdos e documentos que minimamente deverá contemplar. Aborda ainda a avaliação, discriminando objetivos e propósitos da avaliação institucional e da avaliação do ensino e aprendizagem para, em seguida, descrever as formas de organização e desenvolvimento do ensino, de acordo com a legislação vigente: níveis, cursos e modalidades de ensino, currículos, regime de progressão continuada e progressão parcial, projetos especiais e estágio profissional.

A organização técnico-administrativa é composta, agora, por um núcleo de direção, núcleo técnico-pedagógico, núcleo administrativo, núcleo operacional, corpo docente e corpo discente, cada qual com suas atribuições mínimas descritas. Em relação à vida escolar, são explicitadas as formas de ingresso, classificação e reclassificação dos alunos, de registro e controle da frequência e compensação de ausências, e os critérios de promoção e da recuperação, finalizando com recomendações sobre a expedição de documentos de vida escolar. O texto relembra, a cada item, que a escola tem autonomia para discipliná-los em seu próprio regimento, ressalvando que ele deverá ser submetido à apreciação do Conselho de Escola e à aprovação da Delegacia de Ensino.

A proposta foi submetida à apreciação das Câmaras de Ensino Fundamental e de Ensino Médio, e teve apenas uma declaração de voto contrário à sua aprovação, do Conselheiro Francisco Antonio Poli, atual diretor do Sindicato de Especialistas da Educação do Magistério Oficial do Estado de São Paulo (Udemo). Em seu parecer, Poli afirma que a proposta da Seesp reserva quase nenhum espaço para a autonomia das escolas, na medida em que o regimento produzido deverá ser submetido à aprovação da

¹² De autoria da Seesp, não encontramos nenhuma regulamentação legal de instituição das Normas Regimentais, a não ser o Parecer CEE n.º 67, de 1998, aqui citado (SÃO PAULO, 1998b).

Delegacia de Ensino, que os resultados da avaliação têm periodicidade já definida para serem registrados, que determina quais são as atividades da gestão democrática da escola, os colegiados e as instituições escolares, além de ditar os conteúdos mínimos do plano de gestão e de contrariar a normatização emitida anteriormente pela própria Seesp em relação à frequência e à reclassificação (SÃO PAULO, 1998b, p. 1.028).

É evidente, pela análise da proposta da Seesp, que as escolas possuem realmente uma margem muito restrita de poder de decisão sobre a condução do processo educativo no âmbito de sua atuação. A própria proposta da Seesp explicita a multiplicidade e variedade de regulamentações existentes, sobre os mais diversos temas que compõem o cotidiano da escola e que concorrem com a vontade autônoma de cada unidade em definir suas próprias regras, resultando num complexo emaranhado regulador. O fenômeno foi estudado por Bezerra (2013), que aponta a “profusão legislativa” e, nos anos de 2007 e 2008, analisa seu impacto sobre duas escolas.

Sobre a questão da multiplicidade de regras e normas, Bezerra (2013, p. 50) afirma que

A formação e disseminação de instrumentos normalizadores, capazes de especificar, simplificar e unificar atividades, estão em paralelo com uma proliferação legislativa que remete regras a outras regras preexistentes, criando um círculo de valores normativos. Impregnação normativa simultaneamente a uma inflação legislativa. A estabilidade que alcançam não impede que ocorram variabilidades, limitações e anulações. Diante de tais “contratempos”, diante do fracasso administrativo, mais administração é concebida; o fracasso das leis ou dos decretos resulta em mais leis e decretos, na tentativa de restaurar a administração ordenada, a racionalidade legal e legítima, os procedimentos “normais”, a ordem normativa.

Contudo, ao investigar o impacto da legislação sobre as escolas, Bezerra constata, no âmbito das unidades observadas, a manipulação das normatizações de acordo com os interesses locais, subvertendo a lei, ajustando-a ou a invocando em função do jogo de forças do momento, cada qual apropriando-se à sua maneira da massa legislativa que sobre as quais se espraia.

Esta configuração não se altera quando, em julho de 2011, é instituída a nova organização da Seesp através do Decreto n.º 57.141 (SÃO PAULO, 2011b): as escolas estaduais de ensino fundamental e médio continuam a integrar a estrutura das Diretorias de Ensino, conforme determina o artigo 15, em meio às demais instâncias, tais como assistência técnica, equipe de supervisão de ensino, núcleo pedagógico, centro de

informações educacionais e gestão da rede escolar, centro de recursos humanos, centro de administração, finanças e infraestrutura, núcleo de apoio administrativo e centros especializados de ensino, conforme organograma abaixo. Elaborado pela Assessoria Técnica de Planejamento (Astep), o organograma discrimina os órgãos técnicos dos não técnicos. Observa-se que a escola é considerada como não técnico, no mesmo status dos núcleos administrativos, de finanças, de compras e de recursos humanos.

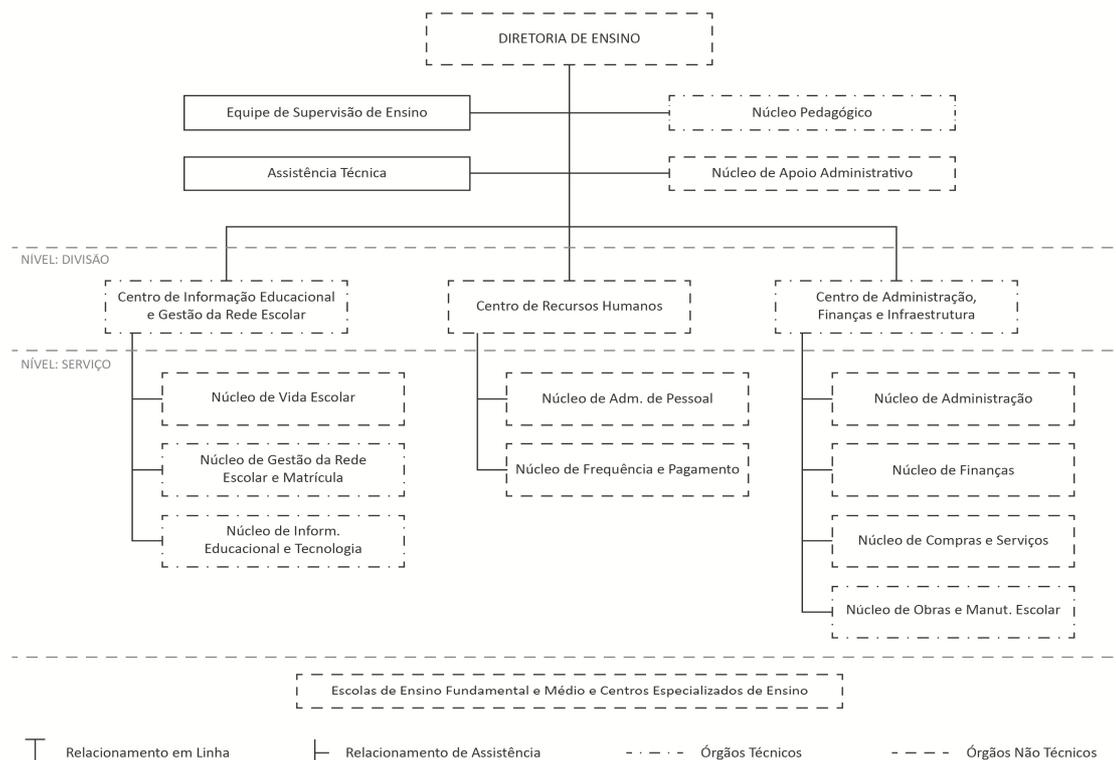


Figura 5 – Organograma da Diretoria de Ensino segundo o Decreto n.º 57.141/2011
 Fonte: Astep/Seesp.

No artigo seguinte do decreto, que trata dos níveis hierárquicos, onde é definido o nível de cada unidade da estrutura, as escolas não estão relacionadas. Já o artigo 77 estabelece que as escolas estaduais terão sua organização disciplinada por decreto, que definirá o regimento escolar.

A conclusão de Rus Perez (2000, p. 84), sobre a posição da escola na estrutura da Seesp em 1976, aplica-se ainda com propriedade para sua condição em 2011: “[...] a escola aparece na ponta da estrutura educacional do Estado como executora das tarefas delegadas pelos órgãos centrais da Secretaria. Pode-se dizer que desvirtuando, de certa forma, a atividade-fim, o ensino, e privilegiando a atividade-meio”.

A história de repasse de recursos para as escolas ilustra exemplarmente esta condição, constituindo-se em todo o período praticamente numa via de mão única: a

demanda surge e é encaminhada da Seesp (ou do MEC) para a escola desenvolver alguma atividade determinada pelo poder central. Independentemente da fonte de financiamento, estadual ou federal, o repasse de recursos caracteriza-se pela decisão do poder central sobre o objeto de financiamento, as condições e possibilidades de aplicação do recurso, a forma de prestação de contas e o prazo para sua execução.

Observa-se, no período, como uma única linha de crédito direto para as escolas para atender a demandas por elas estabelecidas o Projetos Descentralizados (Prodesc), criado em 2006 e destinado a projetos pedagógicos voltados a ampliação, enriquecimento e aprofundamento de estudos nas escolas de ensino fundamental e médio. Os projetos são elaborados pelas escolas, validados pela Diretoria de Ensino e aprovados pela Cenp (até 2010) e, a partir de 2011, pela CGEB (a parte pedagógica) e Cofi (a parte financeira). Há um limite de recurso por escola a ser obedecido, variável ano a ano.

Há outros dois tipos de repasse de recursos: um chamado pronto pagamento, para custear despesas miúdas, e outro, para quantias de maior vulto, transferidas para a Associação de Pais e Mestres (APM) da escola.

Pronto pagamento é uma transferência de recursos para a conta de um funcionário público (no caso da escola, seu diretor), instituída no estado de São Paulo pela Lei n.º 10.320, de 16 de dezembro de 1968 (SÃO PAULO, 1968), e regulamentada pelo Decreto n.º 53.980, de 29 de janeiro de 2009 (SÃO PAULO, 2009b). Ambas estabelecem como despesa miúda e de pronto pagamento:

I – a que se fizer:

a) com selos postais, telegramas, material e serviços de limpeza e higiene, lavagem de roupa, café e lanche, pequenos carros, transportes urbanos, pequenos consertos, gás e aquisição avulsa, no interesse público, de livros, jornais, revistas e outras publicações; b) com encadernações avulsas e artigos de escritório, de desenho, impressos e papelaria, em quantidade restrita, para uso ou consumo próximo ou imediato; c) com artigos farmacêuticos ou de laboratório, em quantidade restrita, para uso ou consumo próximo ou imediato.

II – outra qualquer, de pequeno vulto e de necessidade imediata, desde que devidamente justificada. (SÃO PAULO, 1968, artigo 40; SÃO PAULO 2009b, artigo 3).

Em consulta à Seesp, não obtivemos informações sobre os recursos repassados às escolas nesta modalidade, no período.

O segundo tipo de repasse é aquele feito através da APM, tanto para recursos de programas federais quanto estaduais. Segundo o chefe do Departamento de Relações

com a APM (DRA) (órgão da FDE que coordena os repasses e prestação de contas da Seesp para as APMs), no estado de São Paulo, a escola não pode receber recurso direto porque não tem personalidade jurídica própria: “[...] para passar os recursos, é preciso ter conta corrente, para ter conta corrente é preciso ter CNPJ, para ter CNPJ, precisa ser uma pessoa jurídica”. No sistema financeiro estadual, somente as Unidades Gestoras Orçamentárias (UGOs), como as Diretorias de Ensino, podem receber recursos. A escola é uma unidade gestora executora.

A APM foi instituída pelo Decreto n.º 12.983, em 15 de dezembro de 1978, com o objetivo inicial de a Seesp repassar recursos para as escolas fazerem manutenção e pequenos reparos em suas unidades (SÃO PAULO, 1978b). O departamento que coordenava este repasse era subordinado à Gerência de Manutenção Descentralizada da Diretoria de Obras da Companhia de Construções Escolares do Estado de São Paulo (Conesp). A Seesp optou, naquele momento, por responsabilizar a escola por sua manutenção predial, encontrando no repasse à APM a estratégia mais adequada para fazê-lo. O Decreto n.º 12.983 estabeleceu o estatuto padrão das Associações de Pais e Mestres, que acabou sofrendo alguns acréscimos em 1996 e 2004, sendo alterado, em 3 de maio de 2006, pelo Decreto n.º 50.756, de modo a adequá-lo ao novo Código Civil de 2002.

A partir de 1979, a Conesp responsabilizou-se pela criação das APMS nas regiões, mobilizando a comunidade e as Delegacias de Ensino, orientando e custeando a documentação em cartório, realizando reuniões periódicas de orientação para montar a estrutura, com o apoio de especialistas da USP para garantir o envolvimento da comunidade. Nos anos seguintes, o objetivo inicial do repasse estendeu-se para pintura do prédio, construção de quadra, reforma de pequeno porte e a manutenção corretiva e preventiva.

A coordenação da APM passou para a FDE assim que a Conesp foi incorporada pela Fundação em 1987, mantendo-se na Diretoria de Obras, preservando ainda um trabalho de mobilização e orientação técnica direta à escola, comunidade e Delegacias de Ensino. Em 1995, o departamento foi transferido para a Diretoria Técnica e depois para a Diretoria Administrativa Financeira, que restringiu seu escopo de trabalho às operações contábeis de repasse de recursos, fiscalização e controle da prestação de contas. Com o tempo, e sem o trabalho de mobilização, a APM se tornou, na grande maioria dos casos, uma instituição comandada pelo diretor da escola quase exclusivamente. Embora, segundo o estatuto, o diretor financeiro da APM seja um pai

de aluno e o diretor seja o presidente nato do Conselho Deliberativo, cuja única atribuição é convocar a assembleia e dela participar, segundo o chefe do DRA,

[...] a APM é uma ficção porque é uma associação de pais e mestres, mas quem assume na prática é o diretor da escola, que manda um pai de aluno assinar o cheque em branco para ele gastar onde quiser. Os professores participam muito pouco, às vezes no conselho deliberativo ou no conselho fiscal.

De acordo com a sua experiência, “[...] de cada dez APMs, doze são controladas com mão de ferro pelo diretor da escola. Na prática, o diretor da escola escolhe as pessoas que responderão pelos assuntos previstos”.

Em 1993, a publicação da Lei n.º 8.666 (BRASIL, 1993), que institui as normas para licitação na administração pública, dificultou o trabalho das APMs para contratação de serviços e produtos, por falta de estrutura. Os serviços e aquisições que não puderam ser mais atendidos pela APM, foram centralizados na Seesp, com apoio da FDE (especialmente na área de obras, instalações elétricas e cabeamento para conectividade e transmissão de dados, fornecimento de equipamentos de informática e aquisição de material de consumo). Desde 1995, os repasses de recursos estaduais para a APM dependem, portanto, das demandas do momento, determinadas pela Seesp.

Em relação aos recursos federais, a escola tem a possibilidade de escolher os gastos com os recursos concedidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE, autarquia ligada ao MEC), dentro das rubricas disponíveis do repasse do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), desde 1995. Chamado, até 1998, de Plano de Modernização Escolar (PME), ao tornar-se PDDE, progressivamente agregou mais ações desenvolvidas nas escolas. Atualmente, o PDDE financia atividades de manutenção e pequenos investimentos em escolas públicas de educação básica, iniciativas relacionadas ao Programa Mais Educação (que propõe a extensão das atividades escolares em horário integral), necessidades de infraestrutura física, como a construção de rampas para garantir as condições de acessibilidade (PDDE Estrutura), ações voltadas às necessidades pedagógicas, como a elaboração da proposta pedagógica da escola e de seu planejamento estratégico (PDDE Qualidade) (BRASIL, 2013). Para cada programa, é aberta uma conta bancária, específica para os depósitos, e os recursos de uma finalidade não podem ser utilizados em outra. Os recursos são discriminados ainda para cobrir despesas de custeio (com materiais de consumo) e despesas de capital (para aquisição de bens e equipamentos).

Os recursos repassados no período estão apresentados na tabela abaixo (dados disponíveis apenas a partir de 2001).

Tabela 2 – Repasses para as APMs, segundo objetivo, entre 2001 e 2010

Objetivo do repasse	valores em R\$ mil									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Manutenção e Conservação	27.339,7	24.085,2	22.410,8	30.481,0	29.777,7	30.710,4	31.343,8	50.333,9	47.126,1	43.372,5
Ampliação/Reforma/Pintura	22.906,6	40.681,9	37.865,7	7.172,0						
Serviços de Quadra	61.542,8	37.126,4	10.668,8	1.226,7	18.178,6	2.268,0	19,5			
Prestação de Serviços	45.705,4	64.036,5	68.271,8	82.621,1	101.655,3	148.837,2	166.119,0	73.071,7	558,5	
Escola da Família			29.390,8	12.273,1	9.635,7	639,4	11.462,7	10.704,3	10.917,4	10.194,2
Revitalização / Trato na Escola			26.356,0	208,8	39.698,7	36.524,7		40.073,7	85.167,2	23,7
Informática	17.083,7	12.251,4	6.001,6	67,2						
TV/Video/Som	633,8	1.325,0	333,3							
Alarme/CFTV		7.596,0		304,7	11,3	1,8				
Monitoramento		1.543,4	1,7							
CEFAM	3.029,6	7.468,4	1.192,5							
Ensino Médio	23.311,4	5.349,2								
Material Didático - EM	17.364,1	6.374,1	330,3							
Material Didático - EF	33.691,2	130,8								
Kit Pedagógico/Tecnológico		147,2	157,3	1.925,9	84,5	452,8				
Mutirão da Cidadania		11.202,2								
Diversos - SEE	607,1	443,7	372,0	1.992,3	3.775,7	887,5	494,8	2.830,9	11.127,7	14.980,9
TOTAL - SEE	253.215,4	219.761,3	203.352,4	138.272,7	202.817,4	220.321,9	209.439,8	177.014,6	154.896,8	68.571,3
FNDE/MEC	45.520,9	38.219,0	32.950,2	30.531,9	28.322,2	29.359,3	27.995,0	25.723,9	42.990,3	66.468,3
TOTAL - SEE e FNDE	298.736,3	257.980,3	236.302,6	168.804,7	231.139,6	249.681,2	237.434,8	202.738,5	197.887,1	135.039,6

FONTE: DRA/DAF/FDE

OBS: Dados atualizados para 2010 segundo IPC-FIPE

Observa-se que a maior parte das ações estaduais financiadas no período é intermitente, concentrando-se o maior volume de recursos na manutenção e conservação, prestação de serviços e Programa Escola da Família. A interrupção do repasse de recursos para prestação de serviços influencia a diminuição total das verbas transferidas, principalmente a partir de 2008, compensadas a partir de 2009 com o aumento de transferências do FNDE, que praticamente se iguala ao repasse estadual em 2010.

A legislação federal que regulamenta o repasse é específica (leis e portarias anuais publicadas sobre o assunto) e determina que a prestação de contas seja enviada, no caso de São Paulo, para a Diretoria de Ensino para validação do supervisor e homologação do dirigente, antes de ser enviada à FDE. No caso dos repasses estaduais, não existe obrigatoriedade da validação pela Diretoria de Ensino: a prestação de contas é toda centralizada no DRA da FDE.

A conferência da prestação de contas operada pelo DRA comprova a dificuldade das escolas em obedecer a todos os critérios estabelecidos e os problemas se diversificam: há casos de escolas que não gastam todo o recurso e precisam devolvê-lo, outros em que o recurso não é gasto na finalidade a que foi destinado ou foi utilizado em desacordo com os procedimentos estabelecidos, sem a comprovação requerida.

Nestes casos, até a APM resolver a pendência, a escola se torna inadimplente e todo recurso extra que lhe seja encaminhado é imediatamente utilizado para saldar débitos anteriores. Assim, dívidas em uma das formas de financiamento, estadual ou federal, acabam interferindo na outra.

No caso dos repasses estaduais, segundo o chefe do DRA, há um problema ainda de ordem legal, já questionado por diversas vezes pelo Tribunal de Contas do Estado: não há regulamentação específica que autorize a FDE a repassar recursos para a APM e não existe relação legal entre a Seesp e a APM. O que existe é um convênio entre Seesp e FDE de prestação de serviços da segunda para a primeira e os convênios celebrados entre a FDE com cada APM (o que é permitido segundo o estatuto da FDE). Como consequência, observa-se, ao longo do período, a desresponsabilização da Seesp em relação às APMs e os problemas que enfrentam. Duas situações são exemplares deste comportamento da Seesp.

A primeira diz respeito às consequências da condição legal da APM. Segundo o chefe do DRA da FDE, a APM é pessoa jurídica de direito privado e como toda pessoa jurídica ela tem uma série de obrigações sociais e fiscais a cumprir, tais como o balanço patrimonial anual, elaboração e envio de declarações específicas para a Receita Federal e para o Ministério do Trabalho, como a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), atualização de livros fiscais e providenciar certificação digital para transmitir declarações para a Receita Federal. No entanto, nenhum dos recursos federais ou estaduais permite a aquisição da certificação digital, ou despesas com contadores. Por ser uma entidade privada, o recurso repassado à APM só pode ser utilizado na escola, e não para custear suas despesas próprias. Muitas destas, por isso, estão irregulares com a Receita Federal e outros órgãos federais. A solução deste tipo de problema recai exclusivamente sobre a APM, que também não conta com orientação da Diretoria de Ensino, com a qual não possui nenhuma relação formal. Segundo o chefe do DRA,

[...] às vezes recebemos diretores chorando, desesperados, porque querem resolver o problema e não sabem como ou não têm dinheiro para fazer as coisas. Às vezes é a cantina da escola que cobre este tipo de custo, às vezes são os próprios diretores que bancam, às vezes são atividades que a escola promove para arrecadar dinheiro, como bingos.

A segunda teve início em 1994 com o repasse de recursos destinados para financiar a contratação de serviços de inspetor de alunos, merendeira e faxineira, sem regulamentação legal que orientasse este procedimento. Estes profissionais poderiam ser

contratados como profissionais autônomos, por carteira assinada (CLT), através de empresas de terceirização de mão de obra ou via cooperativas de trabalho, a critério da APM. As escolas encaminhavam suas demandas de módulo de pessoal para as respectivas Coordenadorias de Ensino (CEI e COGSP), que enviavam para a FDE uma planilha relacionando o montante de recursos destinados a cada escola. Neste processo, multiplicaram-se as denúncias de pais de alunos, alunos, ex-funcionários e ex-diretores sobre irregularidades na contratação, acompanhadas pela abertura de muitos processos trabalhistas na justiça. Esta situação se agravou em 2008, quando a Seesp assinou um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o Ministério Público proibindo o repasse de verba para a APM para contratação de pessoal, que cessou a partir de 2009. Até hoje, há APMs com a conta corrente bloqueada por determinação judicial, em virtude de ações trabalhistas promovidas por pessoas que foram demitidas, além de empresas e cooperativas que se sentiram prejudicadas após a assinatura do TAC. Há também diretores que tiveram seus bens bloqueados e foram condenados a sanar as dívidas remanescentes.

A solução não se deu no período pesquisado. Apenas em 2012, foi publicada, em 4 de janeiro, a Lei n.º 14.689, autorizando, em seu artigo 4º,

[...] o Poder Executivo, por meio da Secretaria da Educação [...] a promover a transferência de recursos financeiros às Associações de Pais e Mestres Estaduais – APM's, destinados à liquidação de débitos trabalhistas por serviços e atividades e demais situações correlatas, abrangidos pelo Termo de Compromisso e Ajustamento de Conduta n.º 43/2008, firmado em 15 de fevereiro de 2008 entre o Estado e o Ministério Público do Trabalho (SÃO PAULO, 2012a, p. 3).

A Resolução SE n.º 21, de 10 de fevereiro de 2012, regulamentou a lei, indicando os procedimentos necessários à sua operacionalização (SÃO PAULO, 2012c).

Estes fatos demonstram uma terceira característica sobre a relação das escolas com a Seesp, sob a perspectiva desta última: além de ser uma instância da estrutura criada para atender as necessidades das atividades-meio, instância especial porque extrema, cuidadosa e sistematicamente normatizada por todo tipo de regulamento a conformar suas atividades, cabe à escola solucionar os problemas no caso de conflitos ou contradições entre os procedimentos impostos e a legislação vigente.

2.5 Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE)

Em 21 de novembro de 1986, o então presidente da República, José Sarney, assinou o Decreto Federal n.º 93.613 (BRASIL, 1986), extinguindo, em seu artigo 2º, entre outros órgãos federais, o Centro Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal (Cenafor), entidade vinculada ao Ministério da Educação, instituída pelo Decreto Lei n.º 616, de 9 de junho de 1969, com o objetivo de promover a formação e preparação de professores e especialistas em formação profissional e de dar assistência a órgãos de mesma finalidade no país (BRASIL, 1969).

Sediado em São Paulo, seu corpo técnico, articulado politicamente e altamente especializado, iniciou um movimento para tentar manter o órgão, resultando na alteração do artigo através do Decreto Federal n.º 93.921, de 14 de janeiro de 1987, prescrevendo sua extinção, salvo a possibilidade de sua absorção, até 31 de janeiro de 1987, por algum ente do governo estadual ou municipal, mediante convênio (BRASIL, 1987).

Em 30 de janeiro de 1987, foi assinado o Convênio n.º 70 (SÃO PAULO, 1987f), por Jorge Konder Borhausen, Ministro da Educação, pelo governador de São Paulo, André Franco Montoro, por seu Secretário da Educação, José Aristodemo Pinotti, e pelo Sr. Pedro Paulo Poppovic, diretor da Fundação para o Livro Escolar (FLE)¹³, com a interveniência do Ministério Público, através de Ruy Sérgio Rebello Pinho, que disciplinou a transferência de pessoal e dos bens do Cenafor para a FLE e determinou a responsabilidade do estado em arcar com as despesas de custeio da instituição, e da Secretaria de Educação em supervisionar seus serviços. A dependência financeira da instituição em relação à Seesp e a necessidade de celebração de convênio para regulamentar os serviços a serem prestados são duas características que permanecerão ao longo da história da relação institucional entre ambas.

O convênio resulta também no Processo n.º 036/87 da FLE, cujo objeto é contratação de pessoal (SÃO PAULO, 1987e). Trata-se de um conjunto de documentos composto por ofício do Diretor Executivo da FLE, Décio Moreira, para o então Secretário da Educação, Chopin Tavares de Lima e deste para o governador e para o

¹³ Autarquia estadual instituída pelo Decreto n.º 44.703, de 7 de abril de 1965 (SÃO PAULO, 1965).

Conselho de Defesa dos Capitais do Estado (Codec)¹⁴, solicitando autorização para contratação pela FLE de 138 servidores oriundos do extinto Cenafor e de dois diretores, um técnico e outro administrativo. As despesas correspondentes seriam custeadas pelo orçamento da FLE, com recursos repassados pelo governo do estado, através de convênio entre a Seesp e a Fundação. O pedido foi aprovado pelo Codec em 18 de maio de 1987.

Três meses depois, o Decreto n.º 27.102, de 23 de junho de 1987 (SÃO PAULO, 1987c), amplia os objetivos da FLE, altera sua denominação para Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE) e aprova seus estatutos, nas quais constam, como suas atribuições, atuar nas áreas de publicação, aquisição e distribuição de livros didáticos, celebração de convênios e contratos para assuntos relacionados à educação, fixação de padrões e aquisição de mobiliário escolar, elaboração, aquisição e distribuição de material escolar e suprimentos, planejamento, execução e acompanhamento de contratos relacionados à manutenção, reforma, construção e ampliação de edificações escolares. Esta estrutura inicial foi organizada em quatro diretorias: Diretoria Técnica, Diretoria Administrativa e Financeira, Diretoria de Projetos Especiais e Diretoria de Obras e Serviços.

Para assumir suas novas atribuições no âmbito das edificações escolares, em 14 de setembro de 1987, o diretor executivo da FDE, Décio Moreira, solicita a transferência de 153 funcionários da Conesp para a FDE, para integrar a nova Diretoria de Obras e Serviços. Naquele ano e nos seguintes, a FDE estrutura seu quadro de funcionários, enviando sucessivas solicitações ao Codec para transferência de pessoal da Conesp, para contratação de novos funcionários ou criação de novos cargos.

A FDE foi concebida, portanto, como uma junção de atividades sem relação imediata entre si, fruto, sobretudo, da iniciativa dos funcionários do Cenafor em garantir a manutenção da instituição onde atuavam (e que não preservou, posteriormente, as mesmas atribuições). Esta iniciativa encontrou respaldo na expectativa do então Secretário da Educação, Chopin Tavares de Lima, que projetava para a FDE o papel de proponente de novas ideias e pesquisadora de novas tecnologias educacionais que auxiliassem e enriquecessem o trabalho das escolas, que não têm tempo para isso, segundo depoimento do primeiro diretor de projetos especiais da instituição.

¹⁴ Criado pelo artigo 60, da Lei n.º 7.951, de 2 de julho de 1963 (SÃO PAULO, 1963a), junto à Secretaria da Fazenda, disciplina e regulamenta a criação, liquidação, política salarial e todos os demais assuntos relativos às empresas públicas do estado, autarquias e fundações.

O primeiro organograma, aprovado em 30 de março de 1988, através da Portaria n.º 1, de 1988, pelo então Diretor Executivo da FDE, Décio Moreira, apresentou uma estrutura encabeçada pelo Órgão Colegiado de Direção Superior,¹⁵ responsável pelas diretrizes, planos orçamentários, política salarial, regimento interno e relatório de atividades da FDE, assessorado por um Conselho Fiscal. A Diretoria Executiva, cargo executor mais elevado na hierarquia, respondia diretamente ao Órgão Colegiado.

À Diretoria Executiva subordinavam-se seis consultorias (jurídica, técnica administrativa, política, de comunicação, de planejamento e de informática), a auditoria e a coordenadoria editorial, além de quatro diretorias, que se responsabilizavam por dezoito gerências e cinquenta e dois departamentos.

Tratava-se de uma estrutura que já nasceu robusta, com instâncias estratégicas subordinadas diretamente à direção central, mas ainda com um quadro administrativo não estabilizado, formado por funcionários originários de três instituições diferentes, que trouxeram seus cargos e salários de origem. A consolidação do quadro técnico só seria efetivada em 1989.

O organograma da FDE e as diversas alterações que sofreu posteriormente mantêm, por um lado, a estrutura básica de quatro diretorias, uma voltada a obras, outra à administração financeira de suporte às atividades da instituição e duas voltadas a projetos, cuja reorganização depende de decreto do governador. Por outro, manifestam a autonomia interna para criar e suprimir gerências, departamentos e coordenadorias, o que foi feito frequentemente, quer para adaptar a estrutura às necessidades dos projetos, programas e políticas vigentes (e, do mesmo modo, para extinguir instâncias relacionadas a ações suprimidas), quer a título de compensação financeira a funcionários a critério dos seus superiores, como substituto a um plano de carreira nunca implantado na instituição. As alterações no organograma são regulamentadas por norma interna ou por portarias, instrumentos de divulgação das regras de funcionamento da instituição, assinadas pelo seu presidente (denominado diretor executivo até 2007), o cargo mais elevado da hierarquia. As nomeações para as funções gratificadas e para os cargos de confiança são publicadas exclusivamente em portarias, também assinadas pelo presidente.

Resumidamente, no final dos anos de 1980, as atividades desenvolvidas pela FDE centraram-se na execução de obras para a rede pública de ensino, na sua

¹⁵ Formado por cinco membros escolhidos pelo governador, sendo três representantes do governo, um indicado pela Secretaria da Cultura e um representante das Associações de Pais e Mestres.

estruturação administrativa para dar suporte às ações das demais áreas, na produção de materiais, livros e vídeos e no atendimento às demandas da Seesp em relação a programas e projetos.

No início da década de 1990, a FDE ganha bastante autonomia na execução de projetos que propõe à Seesp, mantendo um contato mais estreito com a rede de escolas estaduais e ampliando sua atuação e influência junto às então Delegacias de Ensino e Divisões Regionais de Ensino.

Florescem, nesse período, ações de formação e capacitação contínua de professores, centralizadas na FDE e descentralizadas em Centros de Capacitação de Recursos Humanos (CARHs) equipados pela FDE em cada uma das quinze Divisões Regionais de Ensino; a manutenção descentralizada, com equipes de profissionais, lotados nas Delegacias de Ensino, à disposição para realizar pequenos reparos nas escolas sempre que solicitadas; ações de preservação do patrimônio, visando ao envolvimento da população atendida pela escola na conservação do prédio e suas instalações, desde a elaboração do projeto da construção até sua entrega final; ações de estímulo à população, em conjunto com os supervisores de ensino, na organização, implantação e atuação das APMs.

O primeiro organograma registrado na Gerência de Recursos Humanos (GRH), de 1994 (anexo A), apresenta as unidades criadas para atender estes programas: a gerência de manutenção descentralizada, com três departamentos, na Diretoria de Obras e Serviços (DOS); as gerências de ação comunitária, desenvolvimento e aperfeiçoamento e de infraestrutura do CARH, na Diretoria Técnica (DT); e as gerências específicas da Diretoria de Projetos Especiais (DPE): gerência de projetos integrados, de pesquisa aplicada, de educação a distância e de informação e leitura (responsável, entre outros, pela biblioteca da FDE). Ao longo do período, como veremos, estas gerências serão extintas ou transformadas em departamentos, dando lugar a outras gerências compatíveis com as necessidades de apoio aos novos programas propostos e implantados pela Seesp.

Por outro lado, observa-se um conjunto de gerências que permanecem até 2010, responsáveis pelas atividades permanentes da FDE na sua função de apoio operacional à Seesp: são as gerências da Diretoria Administrativa e Financeira (DAF), que garantem o funcionamento e a manutenção da instituição (gerência administrativa, financeira, de recursos humanos, de contratos e convênios); e as da DOS, relativas ao planejamento

das obras e desenvolvimento de edificações. Mesmo tendo sua nomenclatura eventualmente alterada no período, o escopo de suas atribuições se mantém.

O ano de 1995 trouxe, com a nova administração, uma política explícita de “enxugamento” da estrutura, dos programas e dos recursos, e de restrição drástica da autonomia da FDE, passando as decisões a serem tomadas pelo gabinete da Seesp, por exigência da secretária Rose Neubauer. Segundo depoimento de sua assessora, quando convidada para assumir a pasta, ela teria imposto como condição para aceitar o cargo a promessa do governador Mário Covas de que ela escolheria o diretor executivo da FDE, que lhe ficaria assim subordinado.

A primeira portaria emitida pelo novo diretor executivo empossado, Lauro de Almeida Carneiro Filho, datada de 3 de janeiro de 1995, determinou a suspensão temporária de todas as ações que pudessem de alguma forma gerar despesas para a FDE, com exceção daquelas relacionadas às obras, aquisição de mobiliário e equipamentos para as escolas e serviços permanentes já contratados pela instituição (Portaria n.º 001/95) (SÃO PAULO, 1995e).

Este período de ajuste durou até o ano 2000 e constituiu um período de cortes de pessoal (prestadores de serviço, autônomos e ocupantes de cargos permanentes), de restrições no orçamento e de intervenção no organograma, para adaptá-lo às novas necessidades da Seesp.

Além da extinção de programas, a redução do orçamento foi consequência também do sucesso do Plano Real que, a partir de 1994, estabilizou a economia e a moeda no país, interrompendo o ciclo inflacionário remanescente. Segundo a assessora da época, a FDE tinha como forma de trabalho propor um acréscimo próximo a 30% ao orçamento previsto para custear as ações, prática corrente em épocas inflacionadas, como forma de garantir uma reserva de recursos para cobrir o aumento de preços. O ajuste do orçamento foi um dos fatores que contribuíram para contenção de custos, especialmente na DPE, que concentrava projetos muito grandes.

Em relação ao quadro de pessoal, no ano de 1995, foi suprimida boa parte da mão de obra proveniente de serviços de terceiros e autônomos. Em 1998, foi realizado o único concurso do período, o que possibilitou à instituição dispensar o restante da mão de obra terceirizada em 1999. Não há dados suficientes para determinar com maior rigor quando os serviços de terceiros começaram novamente a ser utilizados, mas um levantamento com dados a partir de 2005 (descrito no item 2.5.4) demonstra um crescimento acentuado neste tipo de contratação até 2010.

O organograma da FDE também reflete esse movimento: uma forte redução da estrutura na segunda metade da década de 1990, com progressivo aumento de instâncias hierárquicas a partir do primeiro quarto dos anos 2000, acentuado significativamente a partir de 2006.

Em 1995 e 1996, foram extintos vários departamentos e gerências, acompanhando a supressão dos programas aos quais davam sustentação. Na DOS, foram suprimidas as gerências de manutenção descentralizada e a gerência de desenvolvimento do mobiliário escolar, que cuidava de sua especificação, armazenamento e distribuição, além da recuperação. A manutenção passou a ser centralizada na FDE (e não mais nas Diretorias de Ensino) e restou na DOS apenas a especificação do mobiliário escolar, pois o armazenamento, a distribuição e a manutenção passou a ser gerida pela área financeira, que integrou todas as ações de armazenamento e distribuição de materiais, com o incremento paulatino, ao longo do período, de aquisição e produção de materiais para alunos e professores.

Em 1995, a diretriz de centralização das aquisições começa a se desenhar no organograma da FDE com a criação da Gerência de Suprimentos (GSU), que passou a responder pela compra e distribuição de materiais para as escolas. Em 2010, esta gerência respondia também pelo armazenamento de mobiliário escolar e materiais didáticos, pela mixagem de livros, pela logística de distribuição desses elementos, de materiais de limpeza e de escritório.

A centralização das atividades de aquisição, armazenamento e distribuição exigiu um reforço no suporte administrativo para contratação dos serviços correspondentes, resultando na ampliação das demais áreas da DAF. Em 1994, a gerência de recursos humanos e a gerência administrativa (responsável pela manutenção, zeladoria e serviços gerais da instituição) estavam subordinadas à chefia de gabinete, e à DAF subordinavam-se a gerência financeira (responsável pelo controle orçamentário e financeiro) e a gerência de contratos e convênios. Em 1995, as gerências administrativas e de recursos humanos são remanejadas para a DAF, que recebe mais uma gerência, a de suprimentos. Esta configuração básica se mantém em 2010, com um número maior de departamentos, cada qual especializado em uma das atividades de sua gerência.

De modo geral, no período observa-se o aumento substantivo do número de departamentos e principalmente de coordenadorias. Considerando que a cada nível hierárquico corresponde uma gratificação pela responsabilidade assumida, como consequência verifica-se no período o incremento de funções gratificadas.

Este fenômeno é particularmente evidente na última administração do período estudado, em função da fragilidade da vinculação entre Seesp e FDE, por causa da independência do presidente da Fundação em relação aos secretários que assumiram a pasta naqueles quatro anos. Este fato concedeu liberdade ao presidente de alterar seu organograma, cujas modificações expressam, por um lado, a concessão de funções gratificadas como forma de compensação financeira aos funcionários, independente de necessidades dos programas executados; e, por outro, a criação de instâncias para executar ações implantadas pela própria FDE.

A tabela abaixo demonstra este fenômeno, apresentando na última coluna o crescimento de cada nível entre 1998 e 2010.

Tabela 3 – Evolução dos níveis hierárquicos da FDE em 1995, 1998 e 2010

NÍVEIS HIERÁRQUICOS	ANO	DIRETORIA						CRESCIMENTO 1998/2010
		DE/PR	DAF	DOS	DPE	DT	TOTAL	
SUPERVISÃO	1995*	6	1	1	1	1	10	55%
	1998	8	0	0	2	1	11	
	2010	10	1	2	2	2	17	
GERÊNCIAS	1995**	4	2	4	3	2	15	43%
	1998	0	4	3	3	4	14	
	2010	0	5	4	6	5	20	
DEPARTAMENTOS	1995	11	7	10	6	4	38	113%
	1998	0	14	6	4	7	31	
	2010	15	19	11	12	9	66	
COORDENADORIAS DE ÁREA	1995	0	0	0	0	0	0	180%
	1998	5	19	15	2	0	41	
	2010	23	38	35	16	3	115	

* Em 1995, não havia supervisões. Eram chamados de assessorias, sendo que a DE/PR possuía, além de três assessorias, uma auditoria, uma consultoria e uma secretaria geral.

** Na DAF, havia uma coordenadoria com status de gerência.

Fonte: Organogramas FDE de dezembro de 1994, maio de 1998 e dezembro de 2010.

A tabela apresenta um aumento especialmente elevado no número de coordenadorias. Como veremos no item específico das funções gratificadas, a concessão de coordenadorias beneficiou especialmente os ocupantes de cargos permanentes dos níveis operacional e técnico. O gráfico abaixo detalha, por ano (considerando os anos em que as informações estão disponíveis), a evolução do número de coordenadorias, evidenciando seu grande crescimento a partir de 2006.

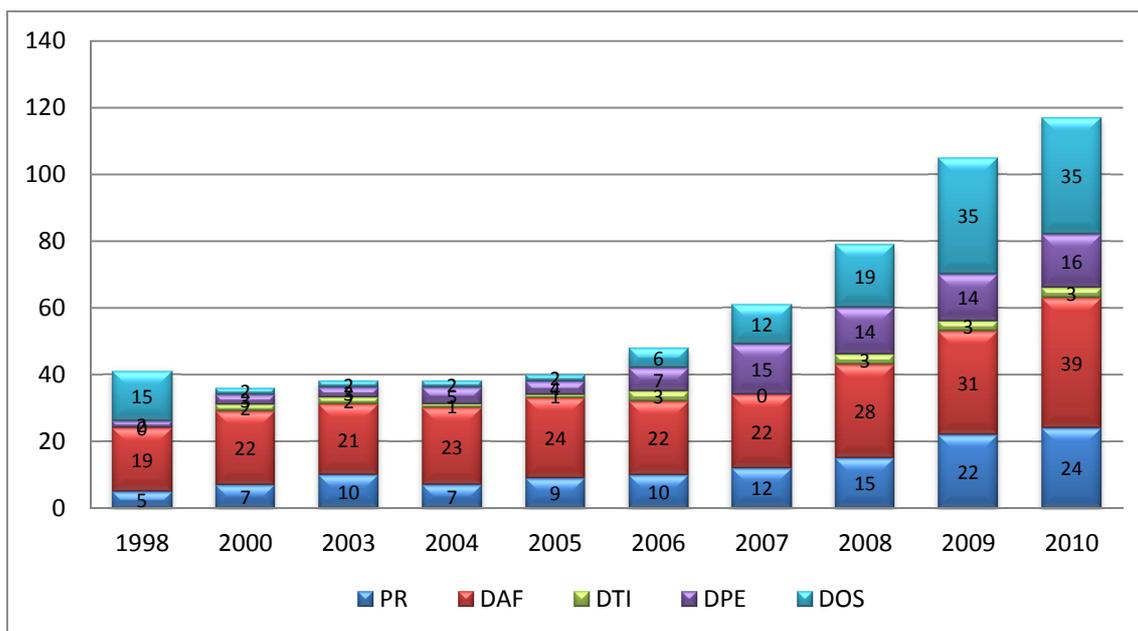


Gráfico 1 – Número de coordenadorias, por diretoria e ano, entre 1998 e 2010

Fonte: Organogramas FDE dos anos 1998, 2000, 2003 a 2010.

A análise da DPE e da Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) evidencia, até 2006, o papel da FDE em apoiar as ações, programas e projetos da pasta. Em 1995, foram extintos, na DPE, quase todas as gerências e departamentos que sustentavam programas da Seesp, suprimidos com a nova administração: a Unidade de Programação e Controle, a Gerência de Projetos Integrados (responsável pela produção, difusão e formação cultural), a Gerência de Pesquisa Aplicada (responsável pela elaboração de projetos e coleta de dados) e a Gerência de Educação a Distância (baseada, na época, na difusão de vídeos educativos). Foi mantida apenas a Gerência de Informação e Leitura (responsável pela biblioteca e produção e disseminação de materiais instrucionais) e criada a Gerência de Apoio, onde foi alocado o Departamento de Avaliação do Rendimento Escolar, para dar suporte ao recém-criado Saresp, e a Gerência de Desenvolvimento de Projetos, com o Departamento de Reorganização da Trajetória Escolar, para apoiar o programa das classes de aceleração, e o Departamento de Educação para a Cidadania.

Nos anos posteriores, o Departamento de Avaliação se tornou uma gerência e recebeu ainda um Departamento de Indicadores de Gestão Educacional para acolher a equipe da FDE deslocada para prestar serviços na Seesp, assumindo a coordenação do Centro de Informações Educacionais.

Outras instâncias foram criadas, nos anos 2000, para responder por programas implantados pela Seesp: municipalização, parcerias, Programa Escola da Família, ações

de prevenção a Doenças Sexualmente Transmissíveis e à Síndrome de Imunodeficiência Adquirida (DST/Aids). A partir de 2007, a FDE começa a organizar a DPE também com instâncias para responder por programas criados pela própria Fundação, destinados à rede escolar paulista (estadual, prioritariamente, mas municipal e particular também através de parcerias), paralelamente aos programas e ações da Seesp. Como já visto, fazem parte deste escopo o Programa Ler e Escrever (sob a responsabilidade de um departamento subordinado diretamente à diretoria) e o Programa Cultura é Currículo (que ganhou uma gerência própria).

Por sua vez, a Diretoria Técnica, que originalmente tinha como atribuição o desenvolvimento de ações de caráter pedagógico, tecnologia educacional, produção, aquisição e distribuição de material didático e apoio às atividades e formação docente (segundo a Portaria n.º 04/87), mudou radicalmente suas atribuições. A partir de 1998, com a progressiva informatização dos sistemas utilizados pela Seesp, a DT incorpora duas novas gerências, uma de Tecnologia da Informação, responsável pelo suporte a sistemas, aplicativos e infraestrutura, e outra de Sistemas Escolares.

Em 2007, a Diretoria Técnica passa a se chamar Diretoria de Tecnologia da Informação, assumindo integralmente um perfil tecnológico para apoio, instalação, manutenção e monitoramento de sistemas, equipamentos (computadores, impressoras etc.), instalações (cabearno lógico e elétrico) e conectividade (Internet) da rede escolar estadual pública, dos órgãos centrais da Seesp e de suas próprias unidades. Restaram apenas duas gerências de apoio à tecnologia da educação, uma responsável pelo Programa Acessa Escola (criado no âmbito exclusivo da FDE, a pedido da Seesp) e outra transferida integralmente para a Seesp, para subsidiar as atividades da Cenp em relação a programas e aplicativos educacionais.

Estas modificações compõem o Decreto n.º 51.925, de 22 de junho de 2007 (SÃO PAULO, 2007b), que dá nova redação ao estatuto da FDE, alterando o nome da Diretoria Executiva para presidência, o nome e o escopo de atuações da Diretoria Técnica, e criando as instâncias operacionais acima descritas.

Ao final do período, em 2010, a relação entre Seesp e FDE era de estranhamento. A Seesp continuava a passar recursos para a FDE para desenvolvimento de programas e atividades de manutenção de suas instalações, equipamentos e rede física, mas desobrigou-se da prestação de contas dos recursos passados e das ações desenvolvidas pela Fundação.

Segundo o depoimento da técnica da equipe de coordenação da Fundap no processo de reestruturação da Seesp, a FDE era considerada, pela pasta, como um braço executor e de apoio de suas políticas, principalmente na questão da infraestrutura (obras), mas não da política educacional. Portanto, a orientação que a equipe da Fundap responsável pela proposta recebeu era de restaurar o papel da Seesp como proponente e responsável das diretrizes educacionais.

Esta diretriz enfrentou resistências porque a FDE não queria abrir mão dos projetos pedagógicos já criados e as equipes técnicas da Seesp não queriam absorvê-los, especialmente os projetos aceitos pelas escolas. A Seesp, por exemplo, não tinha ideia de como eram elaborados, impressos e distribuídos os materiais didáticos do Programa Ler e Escrever. Por outro lado, na área de compras, por exemplo, quando a Seesp tinha dificuldades de especificar os termos da licitação, encaminhava para aquisição pela FDE, por causa de seu corpo técnico mais especializado.

Ainda segundo esta técnica da Fundap, a resistência da FDE à proposta de reorganização da Seesp inviabilizou sua participação no processo e estendeu-se para além das reuniões estruturadas, com injunções da Fundação junto ao governo para evitar a aprovação do decreto da reestruturação.

Em suma, a história da FDE consolidou-a como instituição dinâmica e flexível, organizada para oferecer serviços coordenados à Seesp e a receber suas demandas. Sua autonomia e a facilidade em desenvolver e executar projetos foi construída, no período, fundamentalmente sobre três contextos: um tipo de financiamento que possibilitou autonomia na distribuição e alocação de recursos entre as suas unidades, projetos e programas; conseqüentemente, uma prestação de contas frágil e vaga dos recursos e atividades executados à Seesp, nos termos dos convênios celebrados; e um quadro administrativo especializado, que absorveu periodicamente, sem concurso, prestadores de serviços e autônomos para suporte administrativo e técnico, em conformidade à demanda.

As formas de financiamento e prestação de contas dos projetos e programas da Seesp executados pela FDE no período de 1995 a 2010 foram estipuladas pelos convênios celebrados. Foram localizados quatro termos de convênio celebrados entre a Seesp e a FDE: em 1997, em 2002, em 2007 e em 2012. Os três primeiros com vigência de cinco anos e o terceiro com vigência de doze meses, prorrogável por no máximo sessenta meses. Eles prescrevem que a Seesp deve repassar os recursos necessários para realização dos serviços descritos no objeto de cada termo através de Autorização de Execução (AE).

A partir das demandas expressas da Seesp, a FDE elabora um plano de execução, discriminando os recursos a serem consumidos e os cronogramas físico e financeiro. O cronograma físico é um plano de execução do projeto/programa, como as datas de cada etapa, e o cronograma financeiro é o planejamento do desembolso de recursos para custear cada etapa.

Com base nesse plano, a Seesp reserva recursos orçamentários correspondentes, repassando-os por meio da AE, que indica a fonte de recursos, o elemento econômico e a categoria funcional programática¹⁶ que deverá ser onerada. Os recursos podem ser do tesouro do estado, federais, de fundos especiais etc. O elemento econômico identifica o objeto do gasto (vencimentos, pensões, material de consumo, material permanente etc.). A categoria funcional programática relaciona o gasto com o programa proposto na Lei Orçamentária Anual (LOA) ou no Plano Plurianual (PPA)¹⁷.

No período focalizado, em relação a estes recursos repassados por AE, a FDE não precisava prestar contas dos gastos efetuados nos sistemas oficiais de controle do governo do estado, como o Siafem¹⁸, pois são despesas orçamentariamente realizadas pela Seesp. Em outras palavras, a Seesp repassava o recurso para a FDE como a um prestador de serviço, que prestava contas da execução física e financeira apenas à Seesp.

Este procedimento foi denunciado no Relatório de Fiscalização de Natureza Operacional n.º 12.821/026/11, do Tribunal de Contas do Estado (TCE), datado de fevereiro de 2012, que abrange um período de fiscalização de janeiro de 2008 a outubro de 2011, com o objetivo de inspecionar a aquisição e distribuição de material pedagógico para as classes de ensino fundamental e médio (SÃO PAULO, 2012d).

Na sua segunda página, o relatório observa que:

As limitações encontradas na realização do trabalho foram: desenvolvimento de “Programas”/Projetos cujas nomenclaturas não

¹⁶ Estes conceitos foram recolhidos no *site* da Secretaria do Planejamento do Estado de São Paulo, em Definições Orçamentárias. Disponível em: <<http://www.planejamento.sp.gov.br/index.php?id=13>>. Acesso em: 14 maio 2015.

¹⁷ Plano Plurianual é de longo prazo, descreve todos os programas que o governo pretende executar num período de quatro anos. Lei Orçamentária Anual é o plano de curto prazo, que detalha os programas que o governo pretende executar dentro do exercício financeiro (isto é, por um ano). A LOA discrimina anualmente as ações propostas no PPA.

¹⁸ O Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (Siafem), é um sistema desenvolvido pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) com o objetivo de uniformizar a execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil, de forma integrada, facilitando a apreciação de contas dos governos pelos órgãos de controle interno e de controle externo tais como a Assembleia Legislativa e Tribunal de Contas. Em São Paulo, o Siafem foi instituído pelo Decreto Estadual n.º 40.566, de 21 de dezembro de 1995, e possibilita processar, em tempo real, a execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil das entidades da administração estadual direta e indireta.

coincidem com os Programas/Ações constantes do PPA e LOA; falta de registro das compras efetuadas pela FDE no sistema SIAFEM/SIAFÍSICO; eventuais equívocos ou erros de interpretações das questões formuladas por parte dos entrevistados e alta rotatividade de diretores e coordenadores pedagógicos que não tinham todas as informações requeridas referentes aos bimestres passados.

As análises demonstraram falta de transparência da FDE, órgão executor da SEE, no tocante à execução orçamentária, não sendo possível identificar credores (fornecedores) e valores em consultas ao sistema SIAFEM/SIGEO, uma vez que a descrição da despesa na nota de empenho é feita de forma genérica o que garante maleabilidade à Fundação quanto aos pagamentos a fornecedores, no que diz respeito à identificação do credor, a especificação e a importância da despesa, em desacordo ao artigo 61 da Lei Federal 4320/64. (SÃO PAULO, 2012d, p. 2).

Com efeito, há uma diferença entre volume de recursos alocados na FDE registrados nos relatórios financeiros (balanços contábeis) elaborados e publicados anualmente pela Contadoria Geral do Estado¹⁹, e o montante efetivamente recebido, fornecido pela Supervisão de Orçamento, Planejamento e Custos (SOPC),²⁰ para o período de 2002 a 2010, conforme demonstra a tabela abaixo.

Tabela 4 – Recursos alocados na FDE, por ano e fonte de informação, entre 1997 e 2010

ANO	BALANÇO CONTÁBIL	SOPC
1997	66.034.508,84	sem informação
1998	75.506.300,23	sem informação
1999	54.970.796,29	sem informação
2000	49.755.152,90	sem informação
2001	50.657.730,55	sem informação
2002	53.677.780,92	666.462.886,06
2003	71.523.791,76	946.686.829,06
2004	72.756.596,66	866.541.078,83
2005	58.779.225,46	1.130.673.658,04
2006	69.893.972,35	1.438.564.935,09
2007	70.039.915,19	1.565.225.715,75
2008	80.293.119,10	1.937.899.223,41
2009	90.710.839,99	1.667.487.645,63
2010	99.749.032,38	2.256.344.733,73
VARIAÇÃO	51%	239%

Fonte: Relatórios do Balanço Geral do Estado de todos os anos do período de 1997 a 2010 e dados fornecidos pela SOPC/DAF/FDE.

¹⁹ Os relatórios anuais, desde 1996, estão disponíveis no *site* da Secretaria da Fazenda. Disponível em: <<http://www.fazenda.sp.gov.br/balanco/default.asp>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

²⁰ Responsável pelo planejamento e controle orçamentário da FDE, a SOPC se subordina à Diretoria Administrativa e Financeira.

Observa-se, na Tabela 4, que o volume de recursos provenientes das AEs para custear os projetos e programas da Seesp é muito superior àquele reservado para custear as despesas operacionais. O gráfico abaixo dimensiona de modo mais evidente esta diferença.

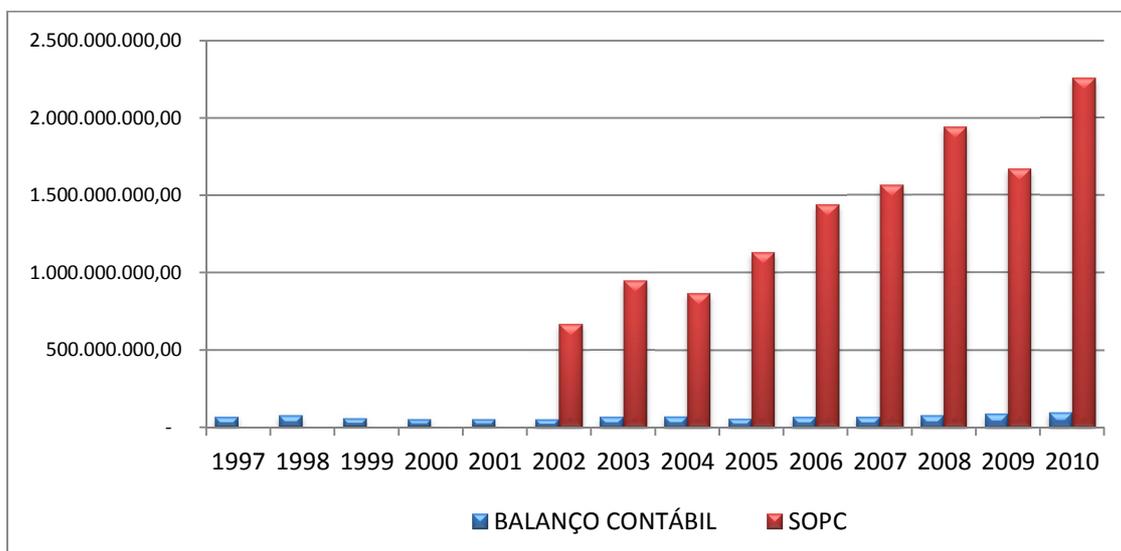


Gráfico 2 – Recursos da FDE, segundo fonte, entre 1997 e 2010

Fonte: Relatórios do Balanço Geral do Estado de todos os anos do período de 1997 a 2010. Fornecidos pela SOPC/DAF/FDE.

Os recursos registrados no balanço contábil são alocados para custear a infraestrutura da FDE: salários e encargos dos funcionários, manutenção predial, material de consumo, água, luz etc. Na prática, estes recursos – chamados de recursos próprios – são resultado da taxa administrativa cobrada em cada nota fiscal emitida pela FDE referente aos serviços prestados para a Seesp. Estas taxas variaram, no período, de 2% a 6%, dependendo do serviço prestado. Os recursos não utilizados a cada ano não são devolvidos, gerando um fundo de reserva acumulado. Em 2007, a última administração do período a assumir a FDE utilizou estes recursos para melhorar as acomodações da instituição (reformando um prédio de 18 andares na Avenida São Luiz, para onde a FDE se mudou em 2008), para renovar os equipamentos e mobiliários da instituição e para ampliar as vantagens pecuniárias de seu corpo técnico, através da concessão de gratificações.

Esta liberdade no gasto destes recursos estendeu-se também para a elaboração e implantação de projetos próprios, de intervenção na rede estadual de ensino, paralelos e autônomos em relação à Seesp, embora financiados por esta. Entre 2007 e 2010, a escolha dos secretários da educação e a do presidente da FDE foi feita de modo

independente e o segundo não se sentia subordinado aos primeiros (foram dois no período), sendo causa de atrito entre as duas instituições. É de exclusiva responsabilidade das equipes técnicas da FDE, por exemplo, a criação e implantação dos programas Cultura é Currículo, Ler e Escrever, Acesso Escola, a substituição de todos os computadores das escolas por outros alugados (porém, com a manutenção garantida), a implantação de tecnologia Voip para telefonia entre os órgãos centrais e diretorias de ensino.

Como resultado, o material didático e a formação de professores das últimas séries do ensino fundamental e do ensino médio ficaram sob a responsabilidade da Seesp e os das primeiras séries do ensino fundamental couberam à FDE, sem vinculação entre ambas. Para atender às escolas em relação aos problemas de manutenção dos equipamentos de informática, das instalações relativas à internet e de telefonia, a FDE inaugurou uma central de atendimento, concorrendo com a já implantada, desde 2001, na Seesp.

É no setor de recursos humanos, no entanto, que a opção por um corpo administrativo menos técnico, porém mais fiel aos superiores se evidencia, especialmente quando se ressaltam, ao longo destes anos, as oportunidades desperdiçadas de constituição de um quadro concursado e de uma carreira baseada no mérito, substituídas por uma prática contínua de contratação de mão de obra de terceiros ou de autônomos, somada à expansão do número de funções gratificadas para os ocupantes de cargos permanentes de menor remuneração, a partir de 2007. É o que se verá a seguir.

2.5.1 Cargos permanentes

Cargos permanentes são cargos públicos, de natureza permanente, cuja investidura depende de aprovação prévia em concurso público, na forma prevista em lei. Na FDE, o quadro de cargos permanentes é fixado por decreto do governador, após aprovação do Codec.²¹

Sobre a composição do quadro de cargos permanentes nos primeiros anos da FDE (de 1987 a 1990), há uma farta documentação no GRH, com pedidos ao Codec, e correspondentes autorizações do órgão ou do então governador, Orestes Quércia, sobre

²¹ Esta definição e as demais referentes a pessoal encontram-se na proposta de Plano de Carreira, Cargos e Salários de 2013 da FDE (SÃO PAULO, 2013c), analisado pelo Codec em 2014.

transferências de pessoas, incorporação de benefícios, equiparação salarial e contratação de pessoal, relacionando os nomes dos funcionários, cargos e salários. Este período, portanto, foi dedicado a formar um quadro único de funcionários, complementado com a contratação de especialistas do mercado (autorizada pessoalmente pelo governador). Esta movimentação refletia o volume de atividades com as quais a Fundação se envolveu, cujo incremento levou progressivamente à contratação de mão de obra de empregados temporários ou alocados de terceiros.

Em 28 de junho de 1989, o diretor executivo da FDE, Carlos Nelson Bueno, encaminhou diretamente ao governador Orestes Quércia solicitação para implantar na FDE uma nova estrutura de cargos e salários, baseado em estudo realizado por uma comissão formada por seus funcionários, resultando no enquadramento das diversas situações existentes em uma tabela única composta por doze cargos, cinco de nível operacional, três de nível técnico administrativo e quatro de nível superior. Em 7 de novembro de 1989, o governador aprovou a reestruturação, a um custo de 15% da folha de pagamento de agosto de 1989, enquadrando 432 funcionários.

O plano de cargos e salários, com definições e conceitos, não foi acompanhado por um plano de carreira, carecendo, portanto, do estabelecimento de critérios para progressão e promoção. Esta situação não se alterou durante o período estudado e se mantém até hoje, sem que a estrutura de cargos permanentes possua um plano de carreira.

Em 1991, alegando o alto custo dos temporários e alocados por terceiros, a FDE solicita a ampliação de seu quadro de cargos permanentes, que era de 403 vagas (dos quais apenas 361 estavam ocupadas), em 325 cargos (totalizando 728 cargos), e a aprovação do processo seletivo visando ao preenchimento das vagas pleiteadas e das existentes não ocupadas.

O processo seletivo é aprovado pelo governador em 30 de outubro de 1991, mas não se realizou, pois, segundo informações do GRH, a FDE preferiu manter, na época, seus prestadores de serviços terceirizados a contratar novos. Em 17 de junho de 1992, o Secretário da Educação, Fernando Moraes, encaminha ao governador um ofício sem número²² reiterando a necessidade de aprovação da ampliação do quadro de pessoal. Como resposta, o Codec recomenda a fixação do quadro da FDE em 728 posições, após cuja publicação o processo seletivo poderia ser realizado, e recomenda que a FDE seja

²² Este ofício e demais documentos comprovando as afirmações aqui descritas estão disponíveis no arquivo da GRH/DAF/FDE.

proibida de contratar temporários e mão de obra alocada de terceiros, na medida em que se efetive o preenchimento dos cargos.

O Decreto n.º 36.251, de 15 de dezembro de 1992 (SÃO PAULO, 1992b), fixa o quadro de pessoal da FDE e, em 3 de fevereiro de 1993, o governador Luiz Antonio Fleury Filho autoriza a FDE, em caráter excepcional, a adotar as providências necessárias para admissão de 383 vagas, proibindo a contratação de mão de obra temporária. Mais uma vez o processo seletivo não se concretiza.

Em 26 de agosto de 1996, a FDE encaminha, via Secretaria, expediente ao presidente do Codec, Yoshiaki Nakano, uma proposta de alteração do regulamento do processo seletivo dos empregados da Fundação, de criação de seis cargos em comissão de assessor de diretoria e a realização de processo seletivo para 313 cargos com a finalidade de normalizar o quadro de pessoal. As razões para tanto se concentram nas novas diretrizes da instituição, de eficiência e competitividade, em conformidade com a nova proposta de um Estado moderno e eficaz, do governo estadual. O documento enviado atesta que, em 1995, foram cortados 2.028 colaboradores (não concursados), diminuindo a folha de pagamento em 65%. Os cortes permitiram redução de despesas, mas também a explicitação das deficiências na área de recursos humanos para viabilizar projetos e atividades. Não propõe alteração na tabela salarial da Fundação e acréscimo de nenhum benefício e oferece a supressão de 123 cargos. Propõe a extinção das chefias de departamento e uma estrutura “ enxuta ” comportando diretor, gerente e corpo técnico. A proposta inclui a criação de “ áreas de negócios ”, para fomentar a competitividade e a qualidade na execução de seus serviços.

Em 12 de novembro de 1996, o GCAED acata todas as solicitações, incluindo a criação de seis cargos de assessoria, um para cada Diretoria e dois para a Diretoria Executiva, e determina “ a rescisão de contratos com autônomos, bem como proibida a contratação de qualquer espécie de mão de obra de terceiros ” (folha 41 do Processo n.º 11.895) (SÃO PAULO, 1996e).

O Decreto n.º 41.495, de 26 de dezembro de 1996 (SÃO PAULO, 1996b), fixa o novo quadro de pessoal da FDE em 616 cargos, sendo 605 permanentes e onze de confiança. Em novembro de 1997, novo processo (SF 23.631/97) (SÃO PAULO, 1997c) é encaminhado ao Codec para ampliação de cargos em comissão, com a criação de cinco vagas para cargo de assessor da diretoria executiva, solicitação atendida em 21 de março de 1998, com a publicação do Decreto n.º 42.951 (SÃO PAULO, 1998d), que revogou o anterior e ampliou os cargos em comissão.

Em outubro de 1997, pela primeira vez em sua história, a FDE realizou um processo seletivo para preencher as 318 vagas disponíveis de seu quadro permanente. Os candidatos aprovados começaram a ser contratados em março de 1998, resultando num acréscimo de 54% no quadro de cargos permanentes, que passou de 287 funcionários, em 1997, para 442, em 1998. Segundo depoimento de técnicos da GRH, em 1999, cerca de 250 funcionários da FDE foram demitidos, entre prestadores de serviços terceirizados e recém concursados, como mais uma iniciativa de diminuição dos custos operacionais da FDE, atingindo particularmente a Diretoria de Obras e Serviços.

Desde o ano 2000, a FDE apresenta um quadro de cargos permanentes relativamente estável. A Tabela 5, abaixo, apresenta um pequeno aumento em 2001 e 2002, resultado da admissão dos últimos remanescentes do concurso de 1998 (de acordo com a legislação vigente, um concurso tem duração de dois anos, podendo ser prorrogados por mais dois). Na iminência de término da vigência do concurso, a FDE chamou os últimos candidatos que lhe interessavam para preencher vagas especialmente nos cargos de menor remuneração (de auxiliar I a assistente I).

Tabela 5 – FDE – Evolução dos cargos permanentes, entre 2000 e 2010

CARGO	ANO											VARIÇÃO 2000/2010
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Auxiliar I	08	14	15	15	15	15	15	15	14	13	13	63%
Auxiliar II	10	17	21	21	18	18	18	17	16	16	16	60%
Auxiliar III	18	20	23	23	19	20	20	20	19	19	19	6%
Assistente I	25	41	42	42	41	41	41	39	38	38	36	44%
Assistente II	35	38	38	36	35	35	32	30	30	29	29	-17%
Assistente III	32	33	33	33	31	32	31	30	30	29	29	-9%
Técnico I	70	86	89	83	85	80	81	81	80	81	80	14%
Técnico II	55	59	62	62	61	61	61	61	60	61	61	11%
Técnico III	58	57	57	53	52	50	48	48	46	44	44	-24%
Técnico IV	20	19	19	18	18	18	18	18	18	18	17	-15%
TOTAL	345	398	412	400	390	386	380	380	377	376	374	8%

Fonte: Relatório gerencial do GRH de cada ano. Data base: 31 de dezembro de cada ano.

Observa-se, na Tabela 5, aumento dos cargos de nível I e II, entre auxiliares, assistentes e técnicos, e uma diminuição dos cargos de maior nível.

O Processo SF n.º 12091-673032/2005 atestava, em 2006 (SÃO PAULO, 2006c), a aprovação pelo Codec de um novo plano de cargos e salários, não implantado nem pela

administração que findava seu mandato nem pela nova gestão que assumiu o comando da FDE em 2007. Esta última, além de aprovar o novo estatuto da FDE, conseguiu alterar por duas vezes o quadro de vagas dos cargos de confiança da FDE: em 2007, foram criados dez cargos de assessores técnicos especiais, através do Decreto n.º 52.346, de 12 de novembro de 2007 (SÃO PAULO, 2007c), para atuarem diretamente na Seesp, passando para 26 o número de cargos de confiança; em 6 de agosto de 2009, através do Decreto n.º 54.648, foram criados mais dois cargos de assessores da presidência e dois assessores técnicos especiais (SÃO PAULO, 2009d).²³

Não são apenas os assessores técnicos especiais que atuam diretamente na Seesp. Em 2010, a pasta contava com equipes inteiras da FDE assumindo algumas das suas áreas: a Gerência de Informação e Indicadores Educacionais do Sistema de Ensino do Estado de São Paulo, da DPE, respondia pela coordenação do CIE; a diretora do Centro de Referência (CRE) Mário Covas e sua equipe de apoio era da FDE e a Gerência de Apoio Pedagógico, da DTI, atuava junto à área de tecnologia educacional da Cenp.

A relação destas equipes com as da Seesp, contudo, não é isenta de animosidades no nível técnico, em função essencialmente da diferença de salários entre os funcionários da Seesp e os da FDE (tendo em vista que a maior parte dos funcionários da Seesp é composta por professores afastados), somados aos benefícios recebidos pelo corpo técnico da FDE: vale-refeição 3 a 4 vezes superior ao dos professores, convênio médico particular e FGTS. Esta diferença dificulta a integração dos funcionários da FDE nas equipes da Seesp, que em geral trabalham isoladamente. Nos últimos quatro anos do período abordado, este estranhamento se estendeu para as relações institucionais entre Seesp e FDE, principalmente em função da independência das ações empreendidas pelas duas corporações, o que se revela um paradoxo em termos de uma burocracia racional, considerando que o financiamento da segunda depende integralmente da primeira.

Internamente, a história da evolução do quadro de cargos permanentes também evidencia uma tensão entre duas forças concomitantes na consolidação do quadro administrativo da Fundação. Por um lado, observam-se ações favoráveis à implantação de um corpo administrativo regido por critérios objetivos, como acesso aos cargos por concurso, plano de carreira, nomeação aos postos de comando por mérito e

²³ Grande parte das informações aqui descritas foi extraída de um documento interno, elaborado pelo atual supervisor de Auditoria, Normalização e Qualidade da FDE a título de justificativa do Plano de Carreira, Cargos e Salários da FDE, disponível no arquivo da GRH/DAF/FDE.

competência. Não raro, ao longo do período, algumas destas iniciativas encontram respaldo em órgãos fiscalizadores do estado, que exigem reiteradamente a supressão de mão de obra proveniente de serviços de terceiros e aprovam as solicitações de planos de carreira e concursos.

Contudo, mesmo aprovados, concursos e planos de carreira não foram concretizados, houve aumento significativo dos cargos de confiança e de prestadores de serviços terceirizados, e os critérios de acesso aos postos de comando foram suprimidos, possibilitando a qualquer pessoa assumi-los, independentemente de critérios objetivos. Os itens seguintes desenvolvem mais detidamente este último fenômeno, que caracteriza, com os demais, a opção da FDE pela constituição de um corpo técnico majoritariamente nomeado por critérios pessoais em vez de critérios objetivos.

2.5.2 Cargos de confiança

Cargo de confiança é um cargo público de provimento transitório, de livre nomeação e exoneração, provido por funcionário efetivo ou não, que se destina exclusivamente ao exercício de atribuições de Direção, Chefia ou Assessoramento e, dada a sua natureza, não pode ser organizado em carreira ou contar com classes salariais (SÃO PAULO, 2013c). Ocupantes de cargos de confiança são nomeados e destituídos exclusivamente pelo presidente e, na FDE, raramente são ocupados por funcionários concursados.

Ao longo do período delimitado nesta pesquisa, o número de cargos de confiança dobrou, a maior parte dos quais no final do período, principalmente para atender às demandas da Seesp. A tabela abaixo mostra a evolução desses cargos desde o ano 2000.

Tabela 6 – FDE – Cargos de confiança, por tipo, em 2000 e 2010

CARGOS	2000		2010	
	CARGOS DISPONÍVEIS	CARGOS OCUPADOS	CARGOS DISPONÍVEIS	CARGOS OCUPADOS
Diretor Executivo/Presidente	01	01	01	01
Diretor Adm. e Financeiro	01	01	01	01
Diretor de Obras e Serviços	01	01	01	01
Diretor de Projetos Especiais	01	01	01	01
Diretor Técnico	01	01	01	01
Assessor Técnico Especial			12	12

CARGOS	2000		2010	
	CARGOS DISPONÍVEIS	CARGOS OCUPADOS	CARGOS DISPONÍVEIS	CARGOS OCUPADOS
Assessor da DE/PR	07	05	09	09
Assessor da DAF	01	01	01	01
Assessor da DOS	01	01	01	01
Assessor da DPE	01	01	01	01
Assessor da DT/DTI	01	01	01	01
TOTAL	16	14	30	30

Fonte: Relatórios Gerenciais GRF/DAF/FDE de 2000 e de 2010.

Para assumir os cargos de diretoria e de assessoria das áreas, o presidente nomeia pessoas de sua confiança. Para os cargos de assessor técnico especial, criados a partir de 2007, são nomeadas pessoas da confiança do secretário da educação ou do palácio do governo, uma vez que estes cargos são destinados exclusivamente para a Seesp.

2.5.3 Funções gratificadas

A estrutura básica da FDE se organiza em quatro níveis hierárquicos de subordinação: diretorias, gerências, departamentos e coordenadorias. Função gratificada é a denominação para o conjunto de atribuições e responsabilidade delegadas temporária e preferencialmente a empregados ocupantes de cargo permanente da FDE (pois apenas eventualmente ocupantes de cargos de confiança assumem funções gratificadas), relacionadas ao comando e gestão de áreas e setores, tais como gerências, assessorias, chefias de departamento e coordenadorias de área. O ocupante da função é designado e dispensado exclusivamente pelo presidente da FDE e recebe pela função uma gratificação fixa dependendo da sua designação, complementar à sua remuneração pelo cargo que originalmente ocupa.

No período considerado, as funções gratificadas foram regulamentadas por três portarias. A Portaria n.º 007/97 (SÃO PAULO, 1997b) mantém os valores e critérios para concessão das gratificações vigentes desde novembro de 1989. A Portaria n.º 019/2003 (SÃO PAULO, 2003) mantém os mesmos critérios de valoração, mas altera a exigência dos cargos que podem ocupar cada função, o que ocorre também com a Portaria n.º 039/2007 (SÃO PAULO, 2007e).

A Tabela 7, abaixo, apresenta os critérios de valoração da gratificação, que se mantêm no período, e os critérios para designação, que mudaram.

Tabela 7 – FDE – Funções gratificadas, critérios para valoração e cargos para a função, em 1997, 2003 e 2007

FUNÇÃO GRATIFICADA	CRITÉRIO PARA VALORAÇÃO DA GRATIFICAÇÃO	CARGO PARA EXERCÍCIO DA FUNÇÃO		
		1997	2003*	2007
Supervisor Gerente	20% do valor salarial do cargo de técnico IV, nível 10.	Ocupar o cargo de técnico IV, nível 2, ou receber diferença salarial correspondente, se o cargo ocupado for inferior.	Ocupar o cargo de técnico I, técnico II, técnico III ou técnico IV.	Ocupar o cargo de auxiliar I, auxiliar II, auxiliar III, assistente I, assistente II, assistente III, técnico I, técnico II, técnico III ou técnico IV.
Chefe de Departamento Assistente de Supervisão	15% do valor salarial do cargo de técnico IV, nível 10.	Ocupar o cargo de técnico III, nível 2, ou receber diferença salarial correspondente, se o cargo ocupado for inferior.	Ocupar o cargo de assistente I, assistente II, assistente III, técnico I, técnico II, técnico III ou técnico IV.	Ocupar o cargo de auxiliar I, auxiliar II, auxiliar III, assistente I, assistente II, assistente III, técnico I, técnico II, técnico III ou técnico IV.
Coordenador	10% do valor do salário do cargo de técnico III, nível 10.	Ocupar, no mínimo, o cargo de assistente I, nível 2, ou receber diferença salarial correspondente, se o cargo ocupado for inferior.	Ocupar o cargo de assistente I, assistente II, assistente III, técnico I, técnico II, técnico III ou técnico IV.	Ocupar o cargo de auxiliar I, auxiliar II, auxiliar III, assistente I, assistente II, assistente III, técnico I, técnico II, técnico III ou técnico IV.
Secretária de Diretoria	10% do valor do cargo de assistente III, nível 10	Ocupar o cargo de assistente III, nível 10, ou receber diferença salarial correspondente, se o cargo ocupado for inferior.	Ocupar o cargo de assistente III, nível 10.	Ocupar o cargo de auxiliar I, auxiliar II, auxiliar III, assistente I, assistente II, assistente III, técnico I, técnico II, técnico III ou técnico IV.

* Fica a critério do diretor da área, com aprovação do diretor executivo, a ocupação de função gratificada por funcionários com cargos inferiores aos estabelecidos.

Fonte: Portarias n.º 007/1997, n.º 019/2003 e n.º 039/2007.

Nas duas primeiras portarias, observa-se a possibilidade dos ocupantes de cargos inferiores aos estabelecidos pela portaria de serem designados para as funções: em

1997, recebendo um complemento salarial e, em 2003, a critério do diretor executivo. Em 2007, não há restrição alguma de cargo para designação das funções. O resultado destas alterações em 2010 pode ser observado no gráfico abaixo, que compara o percentual de ocupantes de cargos permanentes com funções gratificadas, de acordo com o cargo, em 2000 e 2010.

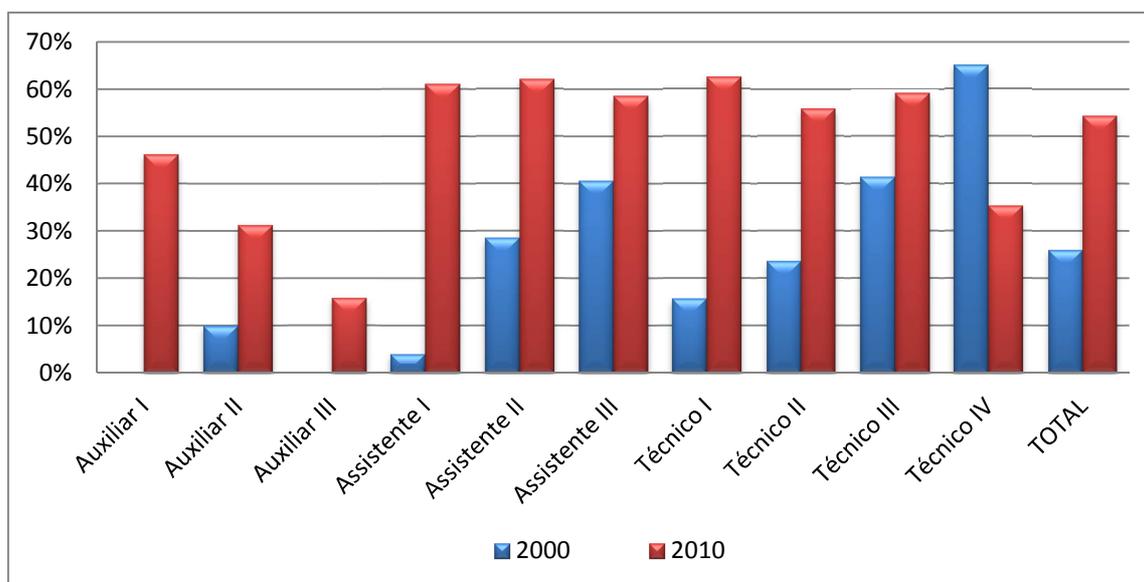


Gráfico 3 – FDE – Cargos permanentes com função gratificada em 2000 e 2010

Fonte: Relatórios gerenciais GRH/DAF/FDE.

O aumento de funções gratificadas foi observado especialmente a partir de 2007, quando a terceira portaria permite que qualquer ocupante de cargo permanente possa assumir qualquer função gratificada. Com isso, a experiência e conhecimentos anteriormente exigidos deixam de ser considerados como critérios para assunção de responsabilidades de gestão junto às unidades da FDE.

Este fenômeno evidencia a distribuição de funções gratificadas sem critério objetivo, pautada, segundo entendimento comum dos empregados da Fundação, por favorecimentos e criação de laços de fidelidade. Este fenômeno é especialmente evidente no caso dos cargos permanentes que recebem os menores salários, mas que granjearam funções gratificadas que representam, no final do período, metade ou um terço de sua remuneração mensal. Em alguns destes casos, a concessão da função gratificada ocorreu devido à falta de ocupantes de cargos permanentes de maior especialização.

De qualquer maneira, esta forma de concessão de gratificações resultou, do ponto de vista da condução das ações da FDE, no arrefecimento da resistência ao

cumprimento de ordens superiores, quer pelo temor na perda da gratificação e, portanto, de parcela significativa do salário, quer pelo rebaixamento da qualificação técnica dos novos ocupantes dessas funções. Como vimos em Crozier (1981), os especialistas constituem, numa organização, foco importante de resistência e de poder de decisão.

Isso não significa que não houve, no período, a ocorrência de medidas pontuais e concretas por parte da instituição em relação a possíveis ou reais focos de resistência e discordância. Ocorreram, nestes anos, casos de demissão de funcionários (possibilitada pelo regime de contratação da CLT, vigente para o corpo técnico da FDE), de destituição de funções gratificadas ou até de instituição de processos administrativos contra funcionários que se opuseram às diretrizes propostas, ou que se recusaram a executar determinados comandos ou por terem assumido cargos de confiança em outras gestões. Por não contarem com mecanismos de proteção aos funcionários dentro da instituição, aqueles que foram demitidos buscaram na justiça a garantia de seus direitos e, em sua grande maioria, foram reintegrados em seus cargos de origem e ganharam estabilidade.

A Tabela 8, abaixo, apresenta o impacto financeiro da gratificação de função sobre os salários, ao final do período. Observa-se que, nos menores salários, mesmo a menor gratificação é suficiente para aumentar em quase 50% a remuneração de um funcionário.

Tabela 8 – FDE – Impacto da gratificação por função no salário, por cargo, em 2010

CARGO PERMANENTE	SALÁRIO	FUNÇÕES GRATIFICADAS			
		SUPERVISOR E GERENTE	CHEFE DE DEPARTAMENTO E ASSISTENTE DE SUPERVISÃO	COORDENADOR DE ÁREA	SECRETÁRIA
GRATIFICAÇÃO POR FUNÇÃO		2.808,17	2.106,13	1.005,40	475,14
Auxiliar I	1.105,59	254%	190%	91%	43%
Auxiliar II	1.383,60	203%	152%	73%	34%
Auxiliar III	1.731,52	162%	122%	58%	27%
Assistente I	2.167,00	130%	97%	46%	22%
Assistente II	3.033,77	93%	69%	33%	16%
Assistente III	3.393,87	83%	62%	30%	14%
Técnico I	4.409,09	64%	48%	23%	11%
Técnico II	5.717,11	49%	37%	18%	8%
Técnico III	7.206,32	39%	29%	14%	7%
Técnico IV	10.054,00	28%	21%	10%	5%

Fonte: Relatórios gerenciais GRH/DAF/FDE.

Funções gratificadas concedidas sem critérios objetivos relacionados à maturidade, experiência ou formação dos ocupantes costumam gerar distorções na escala de remuneração do quadro de pessoal, do ponto de vista da racionalidade burocrática. Do ponto de vista da legalidade, esta medida fere a isonomia preconizada pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT),²⁴ quer pela complementação salarial concedida a alguns empregados e não a outros (principalmente a partir de 2003, quando a permissão de novas concessões desta complementação foi suspensa), quer pela diferença de remuneração do cargo de origem. Em 2002, o Relatório n.º 76/2002 da Secretaria da Fazenda apontava para distorções funcionais e salariais da FDE, bem como para concessão e complemento salarial sem função gratificada.²⁵

Assim, observa-se, no quadro hierárquico da FDE, casos em que:

- a) o subordinado possui um cargo maior que seu superior (e pode, ou não, receber maior remuneração por isso);
- b) coordenadores de um mesmo departamento recebem mesma gratificação mas salários distintos, em função de seu cargo de origem, conforme exemplo abaixo:

Tabela 9 – FDE – Remuneração de coordenadores com cargos diferenciados em 2010

CARGO	SALÁRIO	GRATIFICAÇÃO	TOTAL
Auxiliar II	1.383,60	1.005,40	2.389,00
Técnico II	5.717,11	1.005,40	6.722,51
Técnico I	4.577,06	1.005,40	5.582,46

Fonte: Relatório Gerencial 2010, GRH/DAF/FDE.

- c) o departamento é composto só por funcionários com funções gratificadas, isto é, com chefes de departamento e coordenadores, mas sem equipe;
- d) a gratificação é maior que o salário do cargo de origem, como no caso de assistentes I com função de supervisor ou gerente.

2.5.4 Autônomos e prestadores de serviço

Autônomos são pessoas que prestam serviços técnicos, contratados para suprir necessidades eventuais por um prazo máximo de 480 horas, limitadas a 160 horas mensais ou por tarefa, não podendo se estender por mais de 90 dias. O valor máximo de remuneração é fixado pelo Decreto Estadual n.º 35.262 (SÃO PAULO, 1992a) e o valor

²⁴ Art. 461 – Sendo idêntica a função, a todo trabalho de igual valor, prestado ao mesmo empregador, na mesma localidade, corresponderá igual salário, sem distinção de sexo, nacionalidade ou idade (CLT - Decreto Lei n.º 5.452, de 1/05/1943).

²⁵ Esta informação consta da justificativa do Plano de Carreira, Cargos e Salários da FDE (PCCS/FDE, 2013).

da hora pela Norma de Organização da FDE n.º 06, de 8 de dezembro de 2006 (que estabelece também os demais parâmetros acima citados) (SÃO PAULO, 2006b).

Em geral, são especialistas contratados para trabalhos muito pontuais, principalmente para ações de formação e capacitação e, eventualmente, para fornecer pareceres sobre assuntos ou documentos específicos. O Gráfico 6, abaixo, mostra a soma total de autônomos contratados pela FDE por ano, somando o total de cada mês. Como o contrato dura três meses, é possível que a mesma pessoa tenha sido contabilizada mais de uma vez. Mas não há informações organizadas sobre a quantidade exata de pessoas.

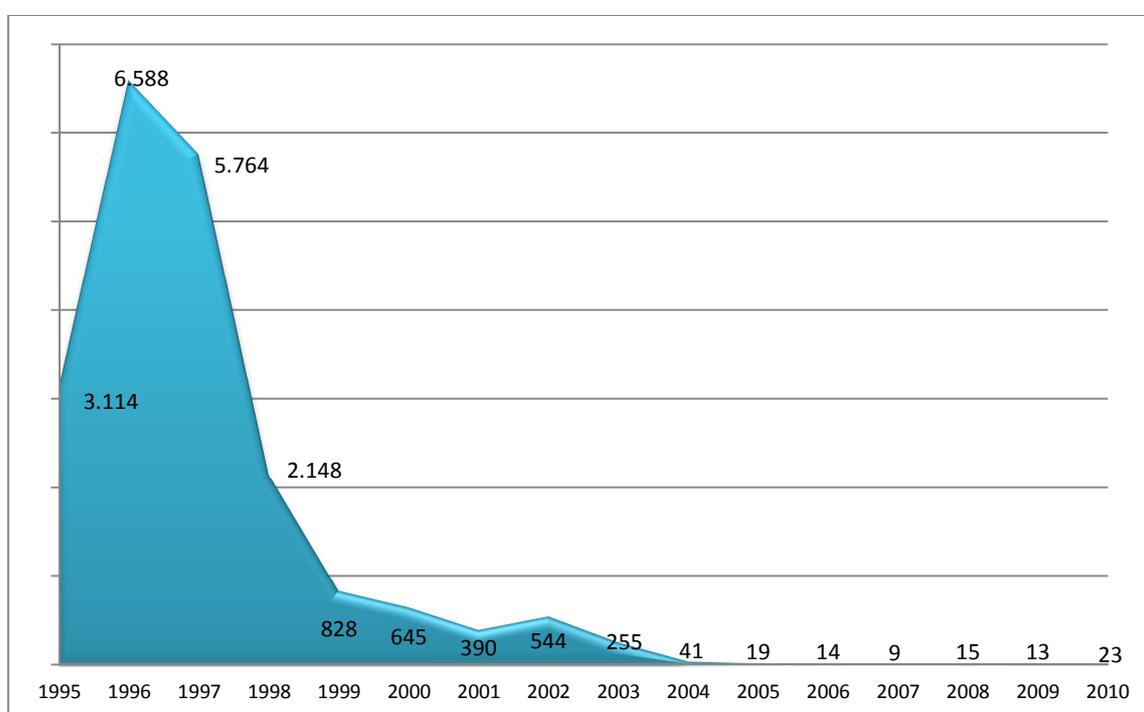


Gráfico 4 – FDE – Autônomos, por ano, entre 1995 e 2010

Fonte: Relatórios GRH/DAF/FDE.

Observa-se, no período, um grande número de autônomos contratados nos primeiros anos, para atuar nas ações de capacitação pela Seesp, declinando sensivelmente nos anos seguintes. De qualquer forma, trata-se de especialistas cujo conhecimento não é absorvido pela instituição, dado o tempo escasso de sua atuação.

Prestadores de serviço, por outro lado, são pessoas que atuam dentro da FDE, empregados de empresas contratadas legalmente (isto é, através de processo licitatório) para suprirem a FDE de serviços em razão da insuficiência de seu quadro de cargos permanentes. São serviços principalmente na área administrativa, de obras e de tecnologia. A insuficiência de funcionários concursados resulta da falta de concursos

mais frequentes, da saída de técnicos (especialmente na área da tecnologia) para o mercado de trabalho, que oferece salários mais elevados, pelo aumento de atividades da FDE ao longo dos anos e pela facilidade na alocação de pessoal das empresas contratadas nas unidades da Fundação.

Este é um recurso usado constantemente pela FDE ao longo do período, que lhe permite compor equipes sempre que necessário sem concurso público, escolhendo boa parte de seu quadro de empregados ao alocar conhecidos, indicados das empresas, indicados pela Seesp e mesmo parentes e amigos de funcionários do quadro permanente.

Do ponto de vista da racionalidade burocrática, este mecanismo produz distorções no sentido da remuneração diferenciada e benefícios trabalhistas para pessoas que exercem funções semelhantes, e formas de tratamento diferenciadas que criam insatisfações no interior do conjunto dos empregados. Por exemplo, não há controle de cumprimento do horário dos prestadores de serviços pela FDE, que é bastante rígido em relação aos ocupantes de cargos permanentes, pois os prestadores de serviços se subordinam às suas empresas de origem. Além disso, embora os prestadores de serviços possam ser substituídos facilmente, isso não ocorre em função dos vínculos pessoais que possuem com quem os indicou. Como não podem assumir funções gratificadas, observam-se casos de prestadores de serviços subordinados com maior qualificação técnica que a de seu superior.

Do ponto de vista da legalidade, a supressão de contratação de funcionários sem concurso é pauta constante das recomendações do Codec a cada consulta feita pela FDE no período, conforme descrito no item 2.5.1. Mais recentemente, o Ministério Público Estadual tem cobrado ações efetivas da instituição para corrigir esta situação.

Além disso, estes prestadores, por atuarem nas dependências da FDE, consomem recursos públicos (tais como luz, água, material de escritório, impressão de documentos etc.) para oferecer o serviço para o qual foram contratados, despesas estas já contempladas nos contratos. A instituição, assim, remunera duplamente as empresas contratadas, na medida em que as desonera de parte dos custos da estrutura necessária para realizar o serviço.

Mesmo assim, esta configuração perdura, reminiscência objetiva de um estilo de dominação patrimonialista, entremeando, às relações profissionais, relações de fidelidade e subordinação incontestes, fragilizando a capacidade de resistência do corpo técnico ao comando superior e caracterizando uma cultura de trabalho que não opera

pela melhor solução técnica, mas pela ação política mais adequada às diretrizes emanadas do poder central.

Não há registro sistemático do número de prestadores de serviços que atuaram na FDE no período. As informações são escassas e recolhidas em documentos diferentes.

Em 1992, consta do Informativo GCAED n.º 115/92, de 29 de setembro de 1992 (SÃO PAULO, 1992e), órgão da Coordenação das Entidades Descentralizadas (CED), da Secretaria da Fazenda, que a FDE possuía 345 ocupantes de cargos permanentes, 101 temporários e 672 prestadores de serviço terceirizados. Trata-se de estudo para pedido de aprovação de concurso público para ocupação dos cargos vagos na FDE, que o órgão aprova, recomendando que a FDE seja proibida de contratar temporários e mão de obra alocada de terceiros, na medida em que se efetive o preenchimento dos cargos.

Em 12 de novembro de 1996, a Informação n.º 103 do GCAED (SÃO PAULO, 1996e), analisando o pedido de concurso para FDE, registra 292 empregados próprios e 180 autônomos. Em 29 de junho de 2005, um relatório interno da GRH informa a existência de 311 prestadores de serviços e 386 cargos permanentes ocupados. A partir deste ano, os prestadores de serviço ingressantes passaram a ser registrados manualmente em livro (conhecido internamente como “livro preto”), para que pudessem receber um número de matrícula e um crachá que permite sua identificação e o controle de acesso ao prédio, através de catracas posicionadas na sua entrada. O livro registra em 156 novos prestadores cadastrados em 2005, 221 em 2006, 204 em 2007, 297 em 2008, 317 em 2009 e 283 em 2010. Em 2010, o sistema cooperativo da FDE passa a controlar o cadastro destes funcionários, totalizando, em dezembro, 718 prestadores de serviços e 374 ocupantes de cargos permanentes.

Ao final de 2010, portanto, dos 1.092 funcionários que atuavam na FDE, 66% foram admitidos sem concurso e, dos concursados, metade exercia funções gratificadas.

Este capítulo procurou descrever a forma pela qual se configurou a estrutura burocrática da Seesp e da FDE ao longo do período, adaptando-se às necessidades e diretrizes de cada gestão. Evidenciamos que nem sempre a estrutura é ordenada por regulamentações explícitas, que a legislação é farta, mas nem por isso coordenada e integrada, e que, na FDE explicitamente, alguns níveis hierárquicos foram criados não por exigência do trabalho a ser desenvolvido, mas para conceder uma gratificação de função ao seu ocupante.

Resquícios de uma cultura paternalista e patrimonialista de dominação convivem com intervenções vigorosas no sentido de racionalização da estrutura, que promoveu o “enxugamento” da Seesp e da FDE na primeira gestão do período focalizado, mas que resultou também numa maior centralização das decisões nos órgãos centrais, estimulando a manutenção desta herança organizacional, que possibilita a criação profusa de instâncias e órgãos sem formalização e que relega à escola um papel institucional de órgão executor das atividades-meio da administração central. Uma estrutura assim fluida parece fracamente burocratizada, no sentido weberiano, na qual atuam servidores cuja condição será descrita a seguir.

3 CAPÍTULO 2 – RECURSOS HUMANOS

Este capítulo tem por objetivo descrever a forma de organização dos recursos humanos no interior da Seesp, como se inserem na estrutura, seus planos de carreiras e política salarial, de modo a verificar em que medida subsistem, neste aspecto, relações de favorecimento, fidelidade e corporativas que se sobrepõem às exigências legais para ocupação de cargos públicos e à racionalidade burocrática da instituição.

A Seesp possui três quadros de recursos humanos, dois dos quais integrantes do quadro do funcionalismo público e o terceiro regido por um estatuto próprio em conformidade com a legislação vigente. Os dois primeiros são o Quadro da Secretaria da Educação (QSE) e o Quadro de Apoio Escolar (QAE) e o último é o Quadro do Magistério (QM), fundamentado no Estatuto do Magistério Público Paulista, instituído pela Lei Complementar n.º 444, de 27 de dezembro de 1985 (SÃO PAULO, 1985b). Os ocupantes dos cargos do QSE atuam apenas nas Diretorias de Ensino e órgãos centrais, os do QAE atuam apenas nas escolas e os do QM em todas as instâncias²⁶.

3.1 Quadro da Secretaria da Educação (QSE)

O Quadro da Secretaria da Educação (QSE), criado pela Lei Complementar n.º 180, de 12 de maio de 1978 (SÃO PAULO, 1978c), compreende cargos e funções-atividades de natureza técnica e/ou administrativa que atuam nos órgãos centrais, regionais e escolas da Seesp. Cargo é um posto na organização pública com atribuições e responsabilidades específicas, provido por um titular legalmente admitido. Função-atividade é um conjunto de atribuições, na maior parte das vezes transitórias, delegadas a uma categoria profissional ou individualmente. Para exercer uma função-atividade, o ocupante de um cargo é designado para outra instância diferente de seu cargo de origem, sem ocupar um cargo na nova instância. Os ocupantes dos cargos do QSE são admitidos por concurso ou em comissão. Cargos concursados são ocupados por funcionários que se submetem a processos seletivos de provas e títulos para assumirem seu posto. Cargos comissionados são postos de confiança, concedidos e destituídos por escolha pessoal dos superiores, a ocupantes de cargos concursados ou pessoas sem cargo na estrutura.

²⁶ A descrição dos quadros de recursos humanos realizada neste capítulo baseou-se também no relatório de pesquisa realizada junto a todas as Secretarias Estaduais de Educação do país, coordenada pela Fundação Getúlio Vargas, sob encomenda do Consed e financiada pelo Instituto Natura (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2014).

A existência e quantidade de cada cargo do QSE são instituídas por lei e há diversas leis ao longo da história da Seesp criando cargos, especialmente em comissão. Em novembro de 2010, o QSE compreendia 30 cargos, totalizando 2.412 funcionários atuando nos órgãos centrais da Seesp e nas Diretorias de Ensino, 47% dos quais no exercício do cargo (1.141 funcionários), 23% designados (561 funcionários) e 29% comissionados (710 funcionários), conforme tabela abaixo:

Tabela 10 – Seesp – Cargos do QSE em 2010

NOME DO CARGO	EXERCÍCIO NO CARGO	DESIGNAÇÃO	COMISSÃO	TOTAL
SECRETÁRIO DE ESTADO	-	-	1	1
ANALISTA ADMINISTRATIVO	1	-	-	1
ASSISTENTE DE GABINETE I	-	-	2	2
ASSISTENTE DE GABINETE II	-	-	2	2
ASSISTENTE I	-	-	29	29
ASSISTENTE II	-	-	385	385
ASSISTENTE TÉCNICO I	2	-	58	60
ASSISTENTE TÉCNICO II	-	-	26	26
ASSISTENTE TÉCNICO III	-	-	41	41
ASSISTENTE TÉCNICO IV	-	-	23	23
ASSISTENTE TÉCNICO V	-	-	5	5
AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS	295	-	-	295
CHEFE I	4	214	73	291
DIRETOR I	-	7	1	8
DIRETOR II	-	5	2	7
DIRETOR TÉCNICO I	-	23	2	25
DIRETOR TÉCNICO II	-	9	-	9
ENCARREGADO I	15	296	20	331
EXECUTIVO PÚBLICO	28	-	-	28
OFICIAL OPERACIONAL	32	-	-	32
SUPERVISOR TÉCNICO I	-	3	-	3
SUPERVISOR TÉCNICO III	-	3	-	3
ASSISTENTE SOCIAL	1	-	-	1
VISITADOR SANITÁRIO	1	-	-	1
ASSESSOR TÉCNICO DE GABINETE	-	-	7	7
ASSISTENTE TÉCNICO DE GABINETE I	-	-	11	11
ASSISTENTE TÉCNICO DE GABINETE II	-	-	20	20
CHEFE DE GABINETE	-	-	1	1
COORDENADOR	-	1	1	2
OFICIAL ADMINISTRATIVO	762	-	-	762
TOTAL	1.141	561	710	2.412

Fonte: CGRH/Cadastro Funcional da Educação.

Assim, ao final de 2010, um pouco mais da metade do pessoal do QSE que atuava nas Diretorias de Ensino e órgãos centrais da Seesp (1.271 funcionários) era ocupada por funcionários indicados por escolha de seus superiores (por designação ou comissão). Esta situação se ampliou significativamente com a reorganização da Seesp em 2011: o número de cargos públicos criados pela Lei n.º 14.690, de 2012 (SÃO PAULO, 2012b), 342, representa apenas 19% do total de novos cargos no QSE. As tabelas abaixo discriminam os cargos e a respectiva quantidade.

Tabela 11 – Seesp – Cargos do QSE criados em 2012

CARGO	Nº
Analista Administrativo	182
Analista Sociocultural	25
Executivo Público	100
Agente Técnico de Assistência a Saúde	35
TOTAL	342

Fonte: Lei n.º 14.690/2012.

Tabela 12 – Seesp – Cargos em comissão do QSE, a partir de 2011

CARGO	LEGISLAÇÃO	ANO	Nº
Assessor técnico de gabinete	Lei Complementar n.º 1.158	2011	8
	Lei n.º 14.690	2012	5
Assistente técnico de coordenador	Lei Complementar n.º 1.158	2011	11
Assistente técnico de gabinete III	Lei Complementar n.º 1.158	2011	5
	Lei n.º 14.690	2012	29
Assistente técnico IV	Lei n.º 14.690	2012	25
Coordenador	Lei Complementar n.º 1.158	2011	5
Diretor I	Lei n.º 14.690	2012	655
Diretor II	Lei n.º 14.690	2012	84
Diretor técnico I	Lei n.º 14.690	2012	363
Diretor técnico II	Lei n.º 14.690	2012	240
Diretor técnico III	Lei Complementar n.º 1.158	2011	21
TOTAL			1.451

Fonte: Centro de Cargos e Funções (Cecaf)/CGRH.

No período de 1995 a 2010, não houve concurso para provimentos de cargos do QSE, nem tampouco legislação relativa a plano de carreira para os ocupantes de cargos deste quadro. As legislações que criam os cargos em comissão tão pouco descrevem

suas respectivas atribuições, embora determinem o nível de escolaridade de cada uma e a exigência genérica de experiência na área.

3.2 Quadro de Apoio Escolar (QAE)

O Quadro de Apoio Escolar (QAE) foi criado pela Lei n.º 7.698, em 10 de janeiro de 1992 (SÃO PAULO, 1992c), com o objetivo de definir e discriminar os cargos das escolas, absorvendo cargos remanescentes do QSE, como secretário de escola e oficial administrativo. Esta medida favoreceu a realização de concurso público exclusivo para preenchimento do módulo de pessoal nas escolas, constituído então pelos cargos de servente de escola, inspetor de alunos, oficial de escola, assistente de administração escolar e secretário de escola.

A Lei Complementar n.º 888, de 28 de dezembro de 2000 (SÃO PAULO, 2000c), instituiu o plano de carreira do QAE e deu nova denominação aos cargos, enquadrando o de servente de escola como agente de serviços escolares, o de inspetor de alunos e de oficial de escola como agente de organização escolar e mantendo a nomenclatura do secretário de escola. A lei definiu, no artigo 5º, como atribuições do secretário de escola, a administração, planejamento e execução das ações da secretaria da escola; do agente de organização escolar, o suporte às ações da secretaria da escola e o atendimento à comunidade escolar, de acordo com as necessidades da escola; e do agente de serviços escolares, as tarefas relacionadas a limpeza, manutenção e conservação da escola, assim como ao controle e preparo da merenda escolar. Esta lei é revogada e substituída, em 11 de julho de 2011, pela Lei Complementar n.º 1.144, que institui novo plano de carreira para este quadro (SÃO PAULO, 2011c).

Até o ano de 1999, os dados coletados pelo CIE somavam os ocupantes do QSE com os do QAE. A partir do ano 2000, eles passaram a ser contabilizados separadamente, resultando no gráfico abaixo, que apresenta o número de ocupantes do QAE do mês de novembro de cada ano.

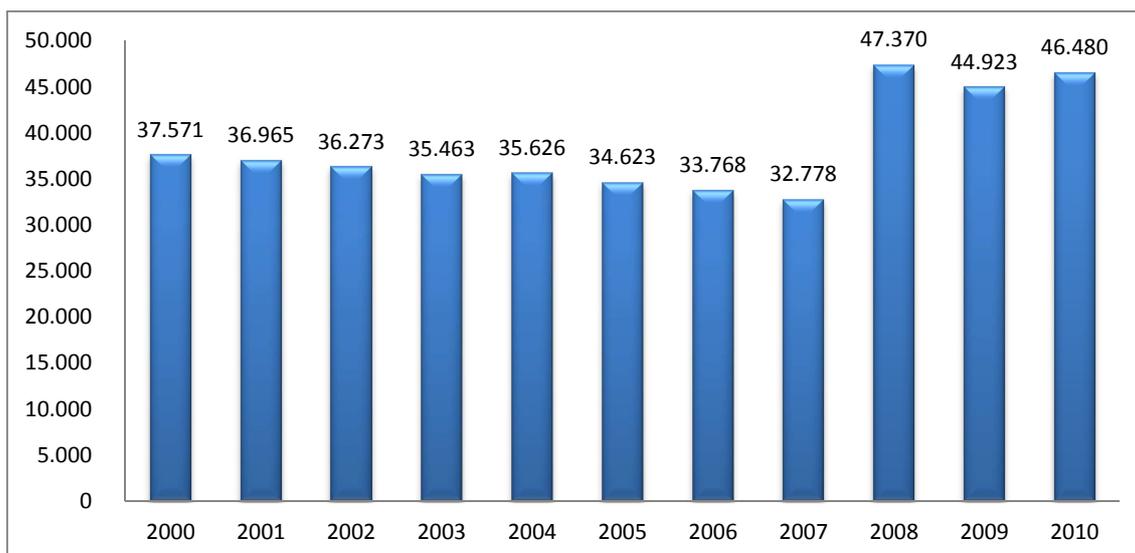


Gráfico 5 – Seesp – Ocupantes do QAE, entre 2000 e 2010

Fonte: CIE/Seesp, Boletim de Acompanhamento de Pessoal, dez. 2010.

Observa-se que o número de ocupantes diminuiu progressivamente até o ano de 2007, em função das aposentadorias e exonerações, com exceção do ano de 2004, que apresenta um aumento discreto. Em 2008, contudo, o número de ocupantes cresce 45%. Estes aumentos se devem aos três concursos realizados nestes anos: em 2003, para secretário de escola e, em 2008, para secretário de escola no meio do ano e para agente de organização escolar, no nível regional, no final do ano.²⁷

3.3 Quadro do Magistério (QM)

O Quadro do Magistério (QM) é constituído por docentes, com a atribuição de planejar e ministrar as aulas, e profissionais de suporte pedagógico a quem cabe planejar, executar, avaliar, dirigir, coordenar e supervisionar o ensino. O QM foi definido no Estatuto do Magistério Público Paulista, aprovado pela Lei Complementar n.º 444, de 27 de dezembro de 1985 (SÃO PAULO, 1985b), como quadro privativo da Seesp, tendo adquirido, em 1997, a configuração até hoje vigente com a promulgação da Lei Complementar n.º 836, de 30 de dezembro (SÃO PAULO, 1997a), que instituiu seu plano de carreira, vencimentos e salários. De acordo com esta lei, o QM é constituído por duas classes de docentes – professor educação básica I (PEB I), professor II (PII, remanescente da legislação anterior) e professor educação básica II (PEB II) – e classes

²⁷ Disponível em: <<http://www.educacao.sp.gov.br/cgrh/wp-content/uploads/2014/06/Concursos-realizados-entre-1980-e-2008-QAE-QSE.pdf>> e <http://www.udemo.org.br/Leis/legislacao_11_08.htm>. Acesso em: 14 maio 2015.

de suporte pedagógico – diretor de escola, supervisor de ensino e dirigente regional de ensino. Além dessas classes, estão previstas, nas escolas, as funções-atividades de professor coordenador e de vice-diretor. Na prática, permanecem ainda, como cargos em extinção, os de assistente de diretor, coordenador pedagógico, orientador educacional e delegado de ensino.

A Lei Complementar n.º 836 (SÃO PAULO, 1997a) reduziu o número de níveis de vencimento da carreira, estruturando cinco níveis para as classes docentes e quatro para as classes de suporte pedagógico e determinando como evolução funcional um número de anos mínimo de efetivo exercício para a passagem de um nível a outro, variando de quatro anos no início da carreira a cinco anos para professores e seis anos para as classes de suporte pedagógico no final da carreira (artigo 22). A evolução funcional, definida como a passagem de um nível de vencimentos para outra, previa duas modalidades: pela via acadêmica, através da obtenção de novos títulos de nível superior ou não acadêmica, que considera fatores de produtividade e crescimento da qualidade do trabalho profissional, através da atualização e aperfeiçoamento (cursos com mais de 30 horas oferecidos pela Seesp ou outras instituições) ou produção de trabalhos na área de atuação (artigo 21). A lei regulamenta ainda as formas de provimento de cada cargo, os requisitos mínimos para ocupação e as jornadas de trabalho.

A Lei Complementar n.º 958, de 13 de setembro de 2004 (BRASIL, 2004c), aumenta um nível para evolução funcional das classes de suporte pedagógico e o Decreto n.º 49.394, de 22 de fevereiro de 2005 (BRASIL, 2005b), regulamenta a evolução funcional não acadêmica, atribuindo pontos para cada fator desta modalidade de evolução – atualização, aperfeiçoamento e produção de trabalhos – em cada nível da carreira, determinando que os estágios e cursos de formação sejam oferecidos por instituições públicas, privadas ou de ensino superior, devidamente reconhecidas e credenciadas pela Seesp. A evolução funcional é acrescida pelo sistema de promoção por mérito, introduzido em 2009 pela Lei Complementar n.º 1.097, de 27 de outubro (SÃO PAULO, 2009h), e regulamentado pelo Decreto n.º 55.217, de 21 de dezembro (SÃO PAULO, 2009e). Para isso, a lei estabelece cinco faixas, cada qual com cinco níveis, determinando novos critérios de tempo (quatro anos na faixa inicial e três nas demais) e de pré-requisitos para passagem de uma faixa a outra, mediante pontuação aferida através de processo avaliativo. O decreto estabelece as regras da promoção para o ano seguinte, limitando em 20% os profissionais a serem beneficiados em cada faixa dos docentes e das classes de suporte pedagógico (incluindo aqui os cargos em extinção). A partir de 2008, a Seesp instituiu ainda, como

parte do concurso para provimento de cargos do QM, a obrigatoriedade de curso específico para os ingressantes, conforme prevê a Lei Complementar n.º 1.094, de 16 de julho de 2009 (SÃO PAULO, 2009g); definiu, pela Resolução SE n.º 70, de 26 de outubro de 2010 (SÃO PAULO, 2010c), os perfis profissionais, competências e habilidades requeridos dos educadores da rede pública estadual, bem como os referenciais bibliográficos que fundamentam os exames, concursos e processos seletivos, e fixou o estágio probatório, um período de três anos ou mil e noventa e cinco dias de efetivo exercício, durante o qual o ingressante estará sujeito a processos de avaliação de desempenho, cujo resultado final determinará sua efetivação ou não (SÃO PAULO, 2009g). Destaca-se, ainda, o processo de certificação dos dirigentes regionais de ensino, instituído pelo Decreto n.º 53.254, de 21 de julho de 2008 (SÃO PAULO, 2008b), que prevê avaliação dos candidatos quanto às competências previamente estabelecidas para assunção de cargos em comissão ou funções de confiança do governo.

No entanto, na prática e nas estatísticas oficiais, o QM comporta ainda um conjunto significativo de professores não concursados, denominados não efetivos, regidos e criados por legislações específicas e complementares àquelas acima descritas.

Em 2010, docentes concursados correspondiam a 49% do contingente total de docentes da Seesp. Os 51% restantes são docentes Ocupantes de Função-Atividade (OFA), admitidos em caráter temporário desde 1974. Em 1995, os OFAs correspondiam a 68% dos docentes, conforme se observa na tabela abaixo.

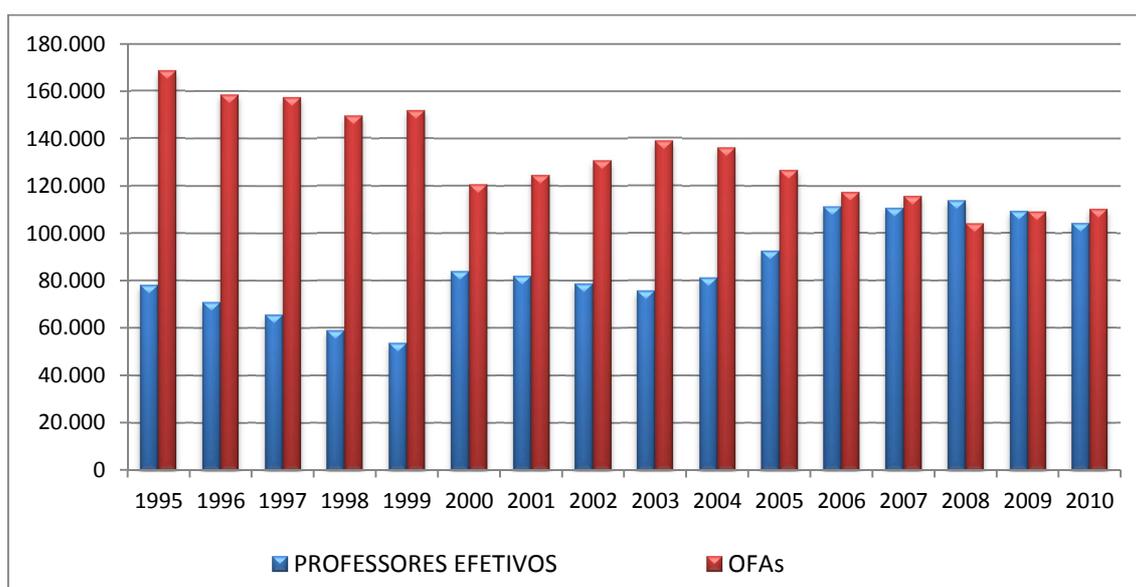


Gráfico 6 – Seesp – Professores concursados e OFAs, entre 1995 e 2010

Fonte: CIE/Seesp, Boletim de Acompanhamento de Pessoal, dez. 2010.

A contratação de funcionários pelo estado, sem concurso público, foi concedida pela Lei n.º 500, de 13 de novembro de 1974 (SÃO PAULO, 1974), que instituiu o regime jurídico dos servidores admitidos em caráter temporário, para “[...] o exercício de funções de natureza permanente, em atendimento à necessidade inadiável até a criação e provimentos dos cargos correspondentes [...]” (artigo 1º, inciso 1) (SÃO PAULO, 1974, p. 3). No caso da Seesp, a lei possibilitou garantir o atendimento às novas demandas resultantes da expressiva ampliação da rede escolar estadual, que teve início na década de 1960 como resultado do processo de industrialização do país, caracterizado, em termos de crescimento populacional, pela migração de mão de obra estrangeira e o êxodo rural para centros urbanos como São Paulo (RUS PEREZ, 2000).

Mesmo após a aprovação do Estatuto do Magistério (em 1985), que criou os cargos da docência e das classes de suporte pedagógico, e a promulgação da nova carta constitucional em 1988, que passou a exigir a aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos para investidura em cargo ou emprego público (artigo 37, inciso II), a Lei n.º 500 (SÃO PAULO, 1974) continua a vigorar, até hoje, acrescida da edição de novas regulamentações, algumas das quais garantindo estabilidade aos OFAs.

A primeira foi a própria Constituição de 1988 que, no artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, concede estabilidade no serviço público aos servidores públicos civis de todos os entes da federação, da administração direta ou indireta, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos de acordo com seu artigo 37.

A segunda é a Lei Complementar n.º 1.010, de 1 de junho de 2007 (SÃO PAULO, 2007d), que cria uma nova forma de previdência social dos servidores públicos para o estado de São Paulo, a São Paulo Previdência (SPPREV), cujo fundo de recursos é composto por contribuições mensais dos servidores e por contribuição previdenciária do estado, em contrapartida à dos servidores. Em seus artigos 43 e 44, a lei suprime a dispensa sem motivo dos docentes do magistério público estadual, admitidos até a publicação da lei, pela Lei n.º 500, e revoga o artigo desta última que autorizava a dispensa deste temporário se seus serviços se tornarem desnecessários. Na prática, a lei complementar concedeu estabilidade aos OFAs em serviço até então e, como tal, participantes da nova modalidade de previdência estadual.

A terceira é a Lei Complementar n.º 1.093, 16 de julho de 2009 (SÃO PAULO, 2009f), que autoriza a contratação por tempo determinado de docente para substituição

do titular do cargo quando este estiver impossibilitado (por motivo de licença-saúde, por exemplo), quando o número reduzido de aulas disponíveis não justificar a criação de um cargo ou quando houver saldo de aulas disponíveis até o provimento do cargo correspondente (artigo 1, inciso IV). A contratação deverá ser precedida por processo seletivo simples, que poderá ser apenas classificatório. O contrato terá duração máxima de 12 meses, ao final do qual será extinto, com garantia de férias remuneradas e 13º salário e contribuição ao INSS, mas só poderá ser renovado após um intervalo de 200 dias. Os docentes têm ainda que participar de um processo de avaliação anual, cuja pontuação é considerada para atribuição de aulas.

Como resultado destas três regulamentações, atualmente os OFAs podem ser identificados em sete categorias, identificadas por letras, que implicam também direitos trabalhistas diferenciados:

- a) categoria P: funcionário temporário, admitido nos termos da Lei n.º 500, com vínculo ativo e há mais de 5 anos em exercício quando da aprovação da Constituição de 1988; Corresponde ao ocupante de função-atividade estável;
- b) categoria F: funcionário temporário, admitido nos termos da Lei n.º 500, com vínculo ativo até junho de 2007, beneficiário do plano de previdência dos servidores efetivos (SPPREV). Considerados internamente na CGHR como servidores permanentes (embora nas estatísticas sejam contabilizados como professores não efetivos), possuem praticamente os mesmos direitos trabalhistas dos efetivos (salvo aqueles determinados pela Lei n.º 500), submetidos à evolução funcional e aos processos de progressão e promoção como seus colegas concursados;
- c) categoria L: funcionário temporário admitido após a Lei Complementar n.º 1.010, de 2007, através de Contrato de Trabalho Docente (CTD), e antes da Lei Complementar n.º 1.093, de 2009, cujos direitos ficaram indefinidos até serem demitidos em 2011 e se submeterem ao processo seletivo de 2012, previsto na Lei n.º 1.093/2009;
- d) categoria O: funcionário temporário admitido segundo a Lei Complementar n.º 1.093, de 2009, beneficiário do sistema previdenciário nacional (INSS);
- e) categoria S: professor eventual com a portaria ativa em 2007, admitido pela Lei Complementar n.º 1.010, beneficiário do plano de previdência dos servidores efetivos (SPPREV);
- f) categoria I: professor eventual admitido após a Lei Complementar n.º 1.010, de 2007, e antes da Lei Complementar n.º 1.093, de 2009;

g) categoria V: professor eventual admitido segundo a Lei Complementar n.º 1.093, de 2009, beneficiário do sistema previdenciário nacional (INSS).

Os dados fornecidos pelo CGRH com base no cadastro funcional da educação revelam que, em julho de 2007, no mês seguinte à publicação da Lei n.º 1.010 (SÃO PAULO, 2007d), o número de professores não efetivos era de 103.899. Não há informações sobre quando eles foram incorporados, mas nesse mês este contingente representava 46% do total de 224.019 docentes cadastrados.

Em 2010, a distribuição dos docentes assim se apresentava:

Tabela 13 – Seesp – Docentes, por categoria, em 2010

TIPO	Nº	%	CATEGORIA	Nº	%
SERVIDORES PERMANENTES	189.837	87%	Efetivo	115.910	53%
			Estável	1.637	1%
			OFA - Categoria F	72.290	33%
TEMPORÁRIOS	28.700	13%	OFA - Categoria L	13.284	6%
			OFA - Categoria O	15.416	7%
TOTAL	218.537	100%	TOTAL	218.537	100%

Fonte: CGRH, Cadastro Funcional da Educação, dez. 2010.

Com a incorporação sem concurso dos professores temporários em 2007, a Seesp passa a apresentar uma proporção de 87% de professores estáveis (189.837), sendo 53% concursados. Na Tabela 13, acima, não estão contabilizados os professores eventuais, contratados sem carga horária, que ficam à disposição da escola para cobrir faltas e impedimentos dos docentes titulares. Não constam do cadastro funcional, porque são registrados pela escola separadamente, mas constam da publicação do CIE, *Boletim de Acompanhamento de Pessoal* (SÃO PAULO, 2010a), cuja base de informações é a folha de pagamento rodada no mês. Estima-se que, em dezembro de 2010, a diferença de 16.537 entre as duas fontes – 235.393 segundo a folha de pagamento e 218.537 segundo o cadastro funcional – represente aproximadamente o número de professores eventuais da Seesp.

Da análise dos dados acima, observa-se que, do ponto de vista da racionalidade burocrática, a incorporação de quase um terço dos funcionários, isenta de critérios objetivos, não é a estratégia mais adequada para garantia da capacidade técnica e competência profissional dos profissionais assim selecionados em assumir as atribuições que lhes foram imputadas, além de ferir um dos princípios definidos

pelo modelo weberiano. Do ponto de vista legal, trata-se de flagrante desrespeito à Constituição e à LDBEN, que exigem concurso público para ocupação de cargos públicos, no primeiro caso, e para docência em rede pública, no segundo caso. Do ponto de vista político, a incorporação garantiu aporte de recursos para implantação da nova modalidade de previdência, evitando ao mesmo tempo a evasão de divisas do governo do estado paulista para o sistema nacional da previdência social do governo federal. A concessão de estabilidade amenizou os conflitos que poderiam advir com a implantação de diretrizes baseadas no mérito e na gestão por resultados, exigindo mais do professor e das escolas, sem efetiva política salarial de reajuste que compensasse as perdas inflacionárias. Na estrutura da Seesp, em 2010, o QM concentrava 82% de seus funcionários, o QAE 16% e o QSE 2% do total. Portanto, a maior massa salarial está concentrada no QM, a quem cabe, por força da legislação vigente, no mínimo 60% dos recursos alocados pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Por isso, a política salarial do QM é sempre um ponto sensível na agenda de governo das gestões estaduais.

3.4 Distribuição dos funcionários da Seesp na estrutura

Entre 1995 e 2010, a Seesp apresenta um decréscimo de cerca de 13% no número oficial total de funcionários ativos, concentrado no QM. Inversamente, o número de inativos do QM cresceu 64% e do total da Seesp, 84%. A Tabela 14 e a Tabela 15, abaixo, retratam estes fenômenos.

Tabela 14 – Seesp – Funcionários ativos, por quadro, em 1995, 2000 e 2010

QUADRO	JANEIRO DE 1995		FEVEREIRO DE 2000		DEZEMBRO DE 2010	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
QM	265.182	81%	202.833	81%	235.392	82%
QAE			38.475	15%	46.216	16%
QSE			8.890	4%	5.102	2%
QAE+QSE	63.545	19%	47.365	19%	51.318	18%
TOTAL	328.727	100%	250.198	100%	286.710	100%

Fonte: CIE/Seesp, Boletim de Acompanhamento de Pessoal, dez. 2010.

Tabela 15 – Seesp – Funcionários inativos, por quadro, em 1995, 2000 e 2010

QUADRO	JANEIRO DE 1995		FEVEREIRO DE 2000		DEZEMBRO DE 2010	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
QM	76.577	86%	102.839	78%	125.299	77%
QAE			4.985	4%	10.308	6%
QSE			9.238	7%	8.445	5%
QAE+QSE	11.978	14%	14.223	11%	18.753	12%
TOTAL	88.555	100%	131.285	100%	162.805	100%

Fonte: CIE/Seesp, Boletim de Acompanhamento de Pessoal, dez. 2010.

Os ocupantes destes três quadros se distribuem em três instâncias hierárquicas principais da Seesp – escola, Diretorias de Ensino e administração central – de acordo, fundamentalmente, com módulos determinados para cada nível.

Na escola, atuam basicamente ocupantes de cargos do QM e do QAE e alguns poucos cargos do QSE em extinção, remanescentes do período em que ainda não havia QAE. Os ocupantes de cargos do QM que atuam nas escolas são os professores efetivos, os OFAs e os diretores. Os professores (efetivos ou OFAs) podem ainda assumir funções-atividades de vice-diretores e professores coordenadores. A escola absorve também todos os cargos do QAE, de acordo com um módulo estabelecido por decreto. No ano de 1995, o módulo das escolas era determinado pelo Decreto n.º 38.981, de 1 de agosto de 1994 (SÃO PAULO, 1994), modificado pelo Decreto n.º 52.630, de 16 de janeiro de 2008 (SÃO PAULO, 2008a), apresentados abaixo.

Tabela 16 – Seesp – Módulo das escolas do QM e QAE em 1994 e 2008

ANO	1994		2008	
	CONFIGURAÇÃO MÍNIMA DA ESCOLA	Nº FUNCIONÁRIOS	CONFIGURAÇÃO MÍNIMA DA ESCOLA	Nº FUNCIONÁRIOS
QM				
diretor de escola	8 ou mais classes	1	de 8 a 12 classes com 2 turnos ou mais	1
vice-diretor	4 a 7 classes de escolas rurais ou agrupadas	1	de 4 a 7 classes com 2 turnos ou mais	1
	mais de 20 classes com 2 turnos	1	de 13 a 44 classes com 2 ou mais turnos	1
coordenador pedagógico	8 ou mais classes	1	não consta	-
orientador educacional	8 ou mais classes	1	não consta	-

ANO	1994		2008	
	CONFIGURAÇÃO MÍNIMA DA ESCOLA	Nº FUNCIONÁRIOS	CONFIGURAÇÃO MÍNIMA DA ESCOLA	Nº FUNCIONÁRIOS
QAE				
secretário de escola	12 ou mais classes	1	12 ou mais classes com 2 ou mais turnos	1
oficial de escola	4 a 7 classes de escolas rurais ou agrupadas	1	Agente de Organização Escolar* de 4 a 7 classes com 2 ou mais turnos de 8 a 11 classes com 2 ou mais turnos	1
	de 8 a 11 classes	1		2
	12 ou mais classes	1 para 10 classes		1 para 5 classes
inspetor de alunos	de 8 a 11 classes	1	de 12 ou mais classes com 2 ou mais turnos	1 para 8 classes
	12 ou mais classes	1 para 10 classes		
servente de escola	1 de 2 a 3 classes	1	Agente de Serviços Escolares de 1 a 8 classes	1
	12 ou mais classes	1 para 8 classes	de 12 ou mais classes com 2 ou mais turnos	1 para 8 classes

* A Lei Complementar nº 888 enquadrou os cargos de Oficial de Escola e Inspetor de Alunos no cargo de Agente de Organização Escolar, e o cargo de Servente de Escola no cargo de Agente de Serviços Escolares

FONTE: Decreto nº 38.981/1994 e Decreto nº 52.630/2008

A quantidade de professores por escola depende do número de turmas que possui, que, por sua vez, determina o total de aulas disponíveis. Trata-se, portanto, de uma combinação entre o número de turmas de cada série e a jornada dos professores que escolheram atuar naquela escola, considerando a existência de quatro tipos de jornada de trabalho: 40 horas (33 em atividades com alunos e 7 em atividades de trabalho pedagógico), 30 horas (25 com alunos e 5 de trabalho pedagógico), 24 horas (20 com alunos e 4 de trabalho pedagógico) e 12 horas (10 com alunos e 2 de atividades pedagógicas). Somam-se a eles os professores eventuais, cobrindo a lacuna das ausências e imprevistos.

No período analisado, prestavam serviços na escola, ainda, aquelas pessoas contratadas para atuarem como inspetores de alunos, serventes, oficiais de escola, faxineiras e merendeiras, através de repasses pela APM (conforme descrito no item 2.4).

Nas Diretorias de Ensino, atuam ocupantes de cargos dos três quadros (QM, QAE e QSE), segundo um módulo que define a quantidade de cada, embora alguns cargos não constem do módulo. A Tabela 17 e Tabela 18, abaixo, apresentam os dois módulos vigentes no período: um definido em 1995, revogado por outro publicado em 2007.

Tabela 17 – Seesp – Módulo das Diretorias de Ensino em 1995

CARGOS OU FUNÇÕES	NÚMERO DE ESCOLAS ESTADUAIS			
	até 30	de 31 a 55	de 56 a 70	acima de 71
delegado de ensino	1	1	1	1
assistência	8	12	17	20
chefe de seção	3	3	3	3
encarregado de setor	6	6	6	6
oficial administrativo ou agente administrativo	18	21	27	36
auxiliar de serviços	2	3	3	4
motorista	1	1	2	2
Total	39	47	59	72

Fonte: Resolução SE n.º 57, de 10 de março de 1995.

Tabela 18 – Seesp – Módulo das Diretorias de Ensino em 2007

CARGOS OU FUNÇÕES	NÚMERO DE ESCOLAS ESTADUAIS						
	até 18	de 19 a 29	de 30 a 42	de 43 a 55	de 56 a 68	de 69 a 81	82 ou mais
dirigente regional de ensino	1	1	1	1	1	1	1
assistência	7	10	13	16	19	22	25
chefe de seção	3	3	3	3	3	3	3
encarregado de setor	4	4	4	4	4	4	4
oficial administrativo ou agente administrativo	25	28	31	31	37	46	46
auxiliar de serviços	4	4	5	5	5	6	6
motorista	1	1	1	1	2	2	2
assistente administrativo de ensino	3	3	3	3	3	3	3
assistente técnico de ensino	1	1	1	1	1	1	1
TOTAL	49	55	62	65	75	88	91

FONTE: Resolução SE 35, de 30 de maio de 2007

Observa-se no período tanto a incorporação de mais dois cargos como o aumento da quantidade atribuída principalmente aos cargos de assistência (ocupados por professores que atuam nas oficinas pedagógicas) e de oficial administrativo ou agente administrativo. Além desses cargos definidos por módulo, atuam nas Diretorias de Ensino os supervisores, cuja quantidade é determinada por Diretoria, por meio de resolução da Seesp periodicamente revista. Diretores e professores também trabalham nas Diretorias, afastados de suas funções, comissionados em cargos de chefia ou designados para outros cargos. O quadro abaixo discrimina a quantidade de dirigentes, supervisores e diretores de escola, entre 1998 e 2010:

Tabela 19 – Seesp – Dirigentes, supervisores e diretores em 1998 e 2010

CARGO / FUNÇÃO	1998	2010
dirigente regional de ensino	137	91
supervisor de ensino	1.703	1.543
diretor de escola	5.067	5.307

Fonte: Cadastro Funcional da Educação, nov. 1998 e 2010.

O número total de supervisores e diretores pouco se modificou no período, mas o de dirigente de ensino diminuiu, em função da reorganização das Diretorias de Ensino.

Não encontramos dados identificando quantos e quais profissionais estavam alocados exatamente nas escolas, nas Diretorias de Ensino e principalmente nos órgãos centrais no período. Há uma movimentação na estrutura da Seesp constante, com afastamento, designações e comissionamentos que dão maleabilidade à composição de equipes conforme as demandas do momento. Do início do período, conseguimos informações de novembro de 1998, relativas aos servidores dos órgãos da administração

central (DRHU, CEI, COGSP, Cenp, CEE, DSE, ATPCE e gabinete) que totalizam 780 servidores, 121 dos quais do QM e 659 do QSE. Em 2010, as informações são mais detalhadas (tabela abaixo), mas englobam também as Diretorias de Ensino.

Tabela 20 – Seesp – Funcionários da administração central e das DEs, por quadro e vínculo, em 2010

QUADRO	EXERCÍCIO NO CARGO	DESIGNAÇÃO	COMISSÃO	TOTAL	%
QM	4.879	355	32	5.266	68%
QAE	30	-	-	30	0%
QSE	1.141	561	710	2.412	31%
TOTAL	6.050	916	742	7.708	100%

Fonte: Cadastro Funcional da Educação, nov. 2010.

A Tabela 20 acima revela que 68% dos funcionários que trabalham nas Diretorias de Ensino e órgãos centrais são originários do QM, não previstos em seu módulo. Mais da metade do QSE, por sua vez, como já visto anteriormente, é composta por ocupantes indicados e nomeados sem concurso. Nos estudos de 2008 e 2009, preparatórios para a reorganização da Seesp de 2011, a equipe técnica da Fundap detectou que, na estrutura central, restavam apenas oito cargos de nível superior, constituindo-se os demais de nível médio e administrativo.

O total de funcionários que estão alocados nos órgãos centrais é completado com profissionais afastados das escolas e das DEs, que não ocupam cargos nos órgãos centrais, mas atuam em suas dependências.

Rus Perez (2000, p. 129). afirma que, já na década de 1970, este era um procedimento comum na Seesp:

O quadro de técnicos da Secretaria é composto basicamente por professores comissionados, que deixam de trabalhar em sala de aula – função para a qual foram concursados – para desenvolver atividades estatísticas, administrativas, de gerenciamento e financeiras. Como resultado, o que se tem são profissionais capacitados e selecionados para desempenhar uma função alocados em funções bem diferentes. O afastamento de professores concursados da sala de aula acirra os conflitos entre grupos de interesse, uma vez que os comissionamentos e afastamentos constituem-se em vias de poder e de prestígio, gerando, ainda, instabilidade a cada mudança de secretário.

A ausência de capacidade técnica da Seesp e a prática histórica dos dirigentes de não ampliar os fóruns de discussão das decisões políticas com a estrutura resultaram na

organização de grupos privilegiados de decisão junto ao gabinete, mediante contratação de pessoas da confiança dos superiores através da FDE ou de outras empresas terceirizadas, prestadoras de serviços da Seesp. Na mudança de secretário(a), estes grupos eram dissolvidos e o conhecimento produzido se perdia. Esta também é uma prática recorrente detectada por Rus Perez ao afirmar que “[...] no âmbito da formulação, os principais programas foram organizados por grupo de assessores (técnicos, acadêmicos) externos à estrutura da Secretaria, sempre, é claro, com a participação de técnicos da própria Secretaria” (2000, p. 125). No período em questão, a participação dos técnicos da Seesp, que na realidade eram quadros do QM afastados, foi irregular. Como resultado,

[...] os programas e medidas, após a formulação, que não contemplam a participação no processo decisório, foram implantados por decreto. Isso significa que os implementadores tomam conhecimento das mudanças pelo *Diário Oficial*. [...] Pode-se dizer que dificilmente os critérios técnicos foram pactuados ou negociados politicamente (RUS PEREZ, 2000, p. 125-126).

Uma última reflexão deve ser ressaltada em relação à ocupação dos cargos na Seesp, especialmente pelos ocupantes de cargos do QM que atuam nas escolas e Diretorias de Ensino. Nas escolas, o processo de atribuição de aulas, que se repete a cada ano e fixa a jornada de trabalho do professor na unidade, é uma escolha do professor. Os professores acumulam pontos em sua carreira, que determinam sua posição na escolha da escola onde atuar e das aulas a ministrar. Os professores com maior pontuação em função do tempo de exercício na rede, certificações e cursos de formação em serviço são privilegiados nesta escolha. Como resultado, frequentemente os professores experientes escolhem escolas mais estruturadas e, no interior da escola, turmas mais avançadas, a não ser que a escola tenha um projeto específico ou um diretor com disposição ou propósito para intervir no processo, situação em que esta escolha é negociada com os professores para que os mais experientes assumam turmas mais exigentes.

A escolha de diretores e supervisores obedece a mesma lógica. Aqueles que obtiveram maior pontuação nos concursos ganham prioridade na escolha das escolas, no primeiro caso, e na distribuição do lote de escolas a acompanhar e das atividades a realizar na Diretoria de Ensino, no segundo caso. Não é raro supervisores escolherem no concurso Diretorias de Ensino de regiões socialmente conflituosas, como as periféricas da região metropolitana de São Paulo, pois a concorrência é menor para assumir cargos

nestas regiões e, quando aberta a possibilidade de se transferirem, pedirem a remoção para regiões mais de seu interesse.

A Seesp possui esta peculiaridade, que certamente afeta as relações de subordinação no interior de seu corpo técnico concursado: além de ganhar estabilidade no cargo por força do concurso, o ocupante do QM pode escolher onde trabalhar, dependendo de sua experiência e tempo de serviço e, quando possível, se transferir para locais de sua preferência. As demandas de pessoal das escolas e Diretorias de Ensino são assim sobrepujadas pela vontade pessoal de seus funcionários, que se apropriam de seus cargos, de suas escolas e suas atribuições como sua propriedade, em relação às quais qualquer processo de prestação de contas a quem quer que seja parece sem fundamento.

3.5 A política salarial e de bonificação dos resultados

A política salarial foi analisada nesta pesquisa sob três aspectos: a variação da remuneração salarial concedida pela Seesp no período, a política de bonificação por resultados e seu impacto, e a evolução dos recursos destinados à folha de pagamento e sua participação na composição das despesas da Seesp. Os dados coletados (SÃO PAULO, 2010a, 2013b; DIEESE, 2013) indicam que a periodicidade dos aumentos salariais do QM, QAE e QSE não foi anual, mas esporádica, podendo ocorrer até em um intervalo superior a quatro anos.

O primeiro incremento à remuneração foi concedido em 1996, para o QM, pela Lei Complementar n.º 809, de 18 de abril (SÃO PAULO, 1996c) que instituiu o Prêmio de Valorização variando, de acordo com a jornada de trabalho, de R\$ 20,00 (vinte reais), R\$ 30,00 (trinta reais) e R\$ 40,00 (quarenta reais) para os docentes, de R\$ 30,00 (trinta reais) e R\$ 40,00 (quarenta reais) para os especialistas em educação e de R\$ 60,00 (sessenta reais) e R\$ 80,00 (oitenta reais) para o QAE e QSE (em valores da época).

Quatro anos depois, novo incremento é instituído por meio da aprovação da Gratificação por Trabalho Educacional, com a publicação da Lei Complementar n.º 874, de 4 de julho de 2000 (SÃO PAULO, 2000b), fixada em R\$ 48,00 (quarenta e oito reais) e R\$ 60,00 (sessenta reais) para docentes, dependendo de sua jornada de trabalho (básica ou inicial), e em R\$ 80,00 (oitenta reais) para os ocupantes das classes de suporte pedagógico com jornada completa.

No ano seguinte, nova gratificação é instituída, a Gratificação Geral, com a publicação da Lei Complementar n.º 901, de 12 de setembro de 2001 (SÃO PAULO, 2001), de R\$ 48,00 (quarenta e oito reais) e R\$ 60,00 (sessenta reais) para docentes e de R\$ 60,00 (sessenta reais) e R\$ 80,00 (oitenta reais) para os ocupantes das classes de suporte pedagógico e do QAE, dependendo da jornada de trabalho (30 ou 40 horas, respectivamente).

Gratificação Suplementar é concedida em 2004, pela Lei Complementar n.º 957, de 13 de setembro (SÃO PAULO, 2004b), beneficiando então os ocupantes do QAE e do QSE com 35,00 (trinta e cinco reais), R\$ 52,50 (cinquenta e dois reais e cinquenta centavos) e R\$ 70,00 (setenta reais) de gratificação, de acordo com a jornada de trabalho, e os dirigentes regionais de ensino e secretários de estado com 400,00 (quatrocentos reais).

No ano seguinte, os docentes foram contemplados com a Gratificação por Atividade de Magistério, instituída pela Lei Complementar n.º 977, de 6 de outubro de 2005 (SÃO PAULO, 2005c), que determina o acréscimo de 15% sobre retribuição mensal dos servidores do QM, definindo retribuição mensal como a soma do salário base, carga suplementar, gratificações anteriores, sexta parte e adicional por tempo de serviço.

Três anos depois, a Lei Complementar n.º 1.053, de 4 de julho de 2008 (SÃO PAULO, 2008c), reclassifica os vencimentos e salários dos ocupantes do QM e do QAE, concedendo um aumento salarial de cerca de 5%, e incorpora a Gratificação por Trabalho Educacional aos proventos do QM. Nova reclassificação de salários do QM é determinada pela Lei Complementar n.º 1.107, de 23 de abril de 2010 (SÃO PAULO, 2010b), o que representa um aumento de mais 5% sobre os salários. A lei estabeleceu, ainda, a incorporação da Gratificação de Atividade do Magistério.

Não se observa, portanto, política ou diretriz de aumentos ou ajustes salariais no período, mas a publicação de uma série de leis concedendo gratificações. No ano de sua publicação, as gratificações não se incorporavam aos vencimentos e salários, e não eram consideradas para cálculo de quaisquer vantagens pecuniárias, exceto no cômputo do décimo terceiro salário, nas férias e do acréscimo de 1/3 (um terço) das férias. Mas, ao longo do período, elas foram sendo progressivamente incorporadas, o que pouca diferença fez nos salários nominais dos servidores, segundo o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese).

A Figura 6, abaixo, faz parte de uma apresentação que o Dieese (2013) fez na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FEUSP), em 24 de maio de 2013, no Seminário Nacional da Semana de Ação Mundial sobre Valorização Docente, indicando a evolução do poder de compra dos salários do PEB I de março de 1998 a março de 2013.

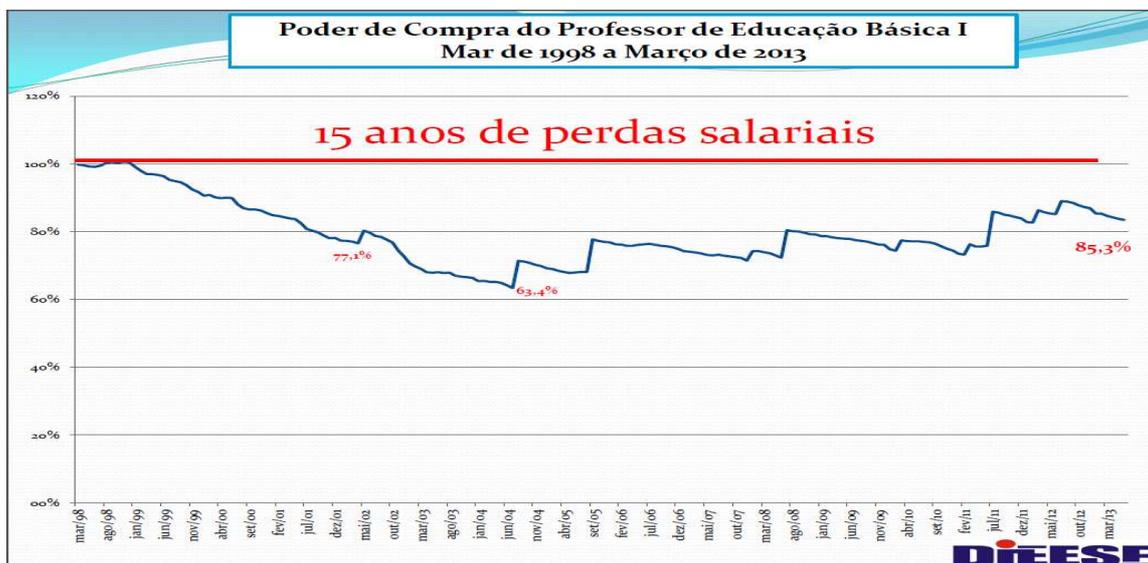


Figura 6 – Poder de compra do salário do PEB I, entre 1998 e 2013

Fonte: Dieese, 2013.

De acordo com os dados acima, em setembro de 2010, o poder de compra do salário do PEB I era aproximadamente 77% do que o de 1998. No entanto, publicação da Seesp para este período, que traz os valores da folha de pagamento do mês de dezembro de cada ano do período de 1995 a 2010, indica um aumento de 69% da folha dos ativos e 386% da folha dos inativos.

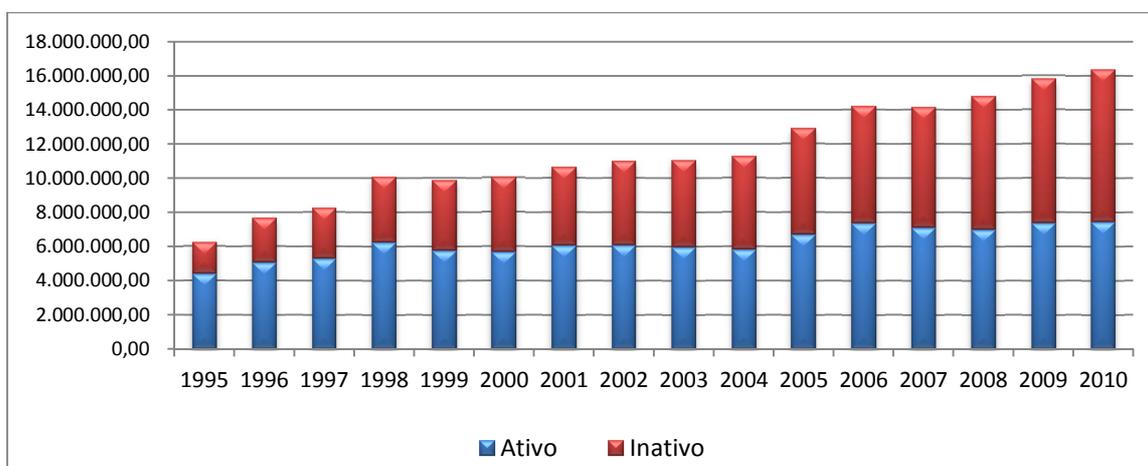


Gráfico 7 – Seesp – Folha de pagamento de dezembro de ativos e inativos, entre 1995 e 2010

Fonte: CIE/Seesp, Boletim de Acompanhamento de Pessoal, dez. 2010. Valores em R\$ 1.000,00, atualizados pelo índice IPC-Fipe para 2010.

Deve-se ressaltar que a informação da folha de pagamento considera o pagamento dos salários na evolução da carreira ao longo do tempo. Assim, por exemplo, mesmo que o número de profissionais tenha diminuído, sua evolução na carreira agrega valores complementares em função das gratificações e adicionais por tempo de serviço, e pouca certeza nos oferece a respeito da queda do poder de compra dos salários.

O que é possível afirmar mais precisamente é que o aumento da folha de pagamento dos ativos no período (69%) é menos da metade do índice de correção do IPC-Fipe, 165,15%, no mesmo intervalo de tempo.

Paralelamente, a política de bonificação se assemelha mais a um salário adicional na folha de pagamento do que uma compensação para as inconstâncias nos aumentos salariais, ainda que não beneficie igualmente a todos os profissionais da Seesp. Pago sempre no início do ano seguinte ao exercício de referência, observa-se no Gráfico 8, abaixo, que o bônus representa uma pequena parcela na folha de pagamento do mês de dezembro.

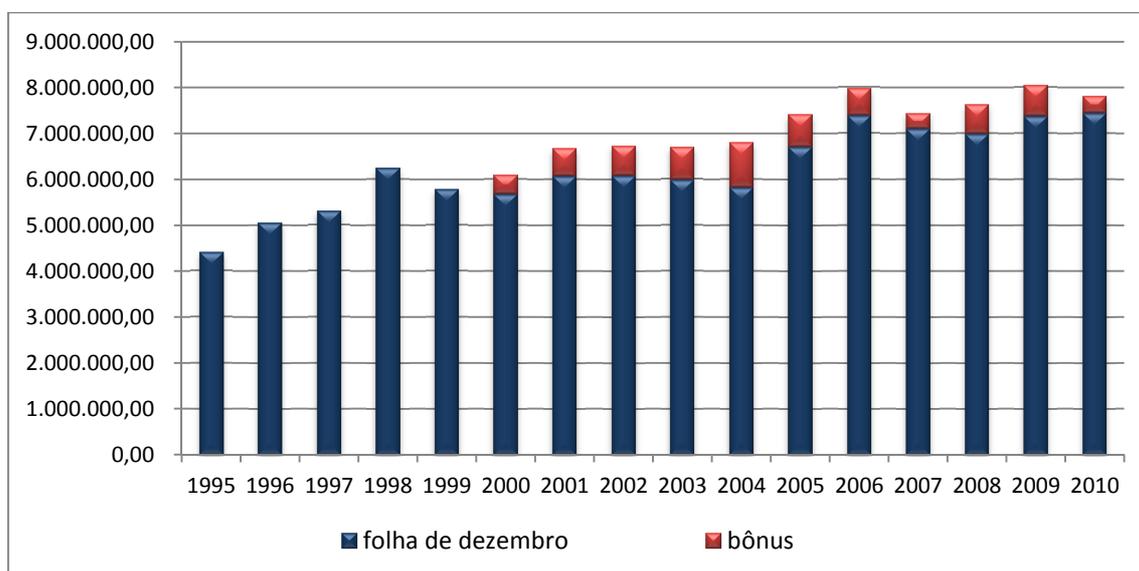


Gráfico 8 – Seesp – Folha de pagamento de dezembro e bônus, entre 1995 e 2010

Fonte: CIE/Seesp, Boletim de Acompanhamento de Pessoal, dez. 2010. Valores em R\$ 1.000,00, atualizados pelo índice IPC-Fipe para 2010.

Implantada pela primeira vez no ano 2000, a política de bonificação surge como uma vantagem pecuniária concedida uma vez ao ano, a título de estímulo e reconhecimento da atuação do servidor na melhoria da produtividade do ensino. Entre assessores e técnicos da Seesp, especialmente aqueles que de alguma forma atuaram na

esfera orçamentária, de planejamento ou financeira, é ponto pacífico o entendimento de que o bônus é o estabelecimento de critérios para distribuição do montante de recursos que falta, todo ano, para completar o mínimo da despesa com docentes e classes de suporte pedagógico do QM, estabelecido no artigo 22 da Lei n.º 11.494, de 20 de junho de 2007 (BRASIL, 2007), que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)²⁸.

Uma das evidências de que o bônus não é, até o ano de 2008, mecanismo planejado para estímulo ao desempenho, é o fato de os critérios para sua distribuição serem sempre decididos às vésperas de sua concessão e não publicados antecipadamente de modo a orientar a ação dos integrantes do QM ao longo do ano. No entanto, em 2008, com a vinculação do Idesp como critério para bonificação, esta política ganha outros contornos, sem perder sua função de cumprir os preceitos do Fundeb relativos à despesa com pessoal do magistério.

Desde o início da concessão da bonificação, todo final de ano era publicada a lei instituindo o bônus do QM (classes docentes e classes de suporte pedagógico) referente ao ano que passou, definindo os profissionais habilitados para receber o benefício em função do tempo em exercício na função ou cargo: em geral, os que estavam há mais de 180 dias em exercício consecutivo até a data da publicação da lei. Um ou dois meses depois, às vésperas da distribuição do bônus, era publicado um decreto com os critérios para sua concessão. Para ocupantes do QM, nos dois primeiros anos, os critérios se concentravam na frequência do profissional, passando a considerar também os resultados do Saresp em 2003. No período de 2004 a 2007, foi instituída, para concessão do bônus, uma avaliação do desempenho da escola e um sistema de pontuação relativo à sua participação em programas desenvolvidos pela Seesp, tais como Educação Continuada (Teia do Saber e/ou Letra e Vida) e Programa Escola da Família²⁹. Esta avaliação de desempenho da escola deveria ser feita pelo Conselho de Escola e ser validada pelo supervisor de ensino e dirigente regional, comparando seus resultados com os do ano anterior em relação ao número de alunos atendidos, taxas de aprovação, reprovação e abandono escolar, realização de ações socioeducativas nos espaços da escola aos finais de semana, relação da equipe escolar com a comunidade, implementação de projetos/ações, realização de parcerias com outras instituições,

²⁸ O artigo 22 da Lei n.º 11.494 (BRASIL, 2007) estabelece que, anualmente, no mínimo 60% dos recursos do Fundeb de cada estado e município sejam alocados exclusivamente para remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício nas respectivas redes públicas de ensino.

²⁹ A descrição destes programas encontra-se no item 4.2.

participação da comunidade escolar nas decisões da escola, atuação do grêmio estudantil e número de participações nas atividades do programa Escola da Família.

Para os ocupantes do QAE e QSE, o bônus foi concedido a partir de 2002, como bônus merecimento, no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais) para jornada completa e outro valor proporcional para jornada de 30 horas.

Até então, o bônus era uma questão decidida internamente pela Seesp. Mas, em 2008, o bônus se insere numa política de mérito do governo do estado, definida pelas Secretarias da Fazenda, Planejamento e Gestão junto ao gabinete do governador. A Seesp foi a primeira a implantar a diretriz da bonificação por resultados, baseada no desempenho dos servidores, sendo acompanhada nos anos seguintes pela Secretaria da Saúde e pela dos Transportes. Um assessor da Seesp da época informa que, tão logo assumiu a pasta, a secretária da Educação foi informada, pelo secretário da Fazenda, sobre a proposta de política de bonificação para os professores e servidores, cujo cálculo teria como base um conjunto de indicadores de desempenho da gestão escolar. Segundo ainda este mesmo assessor, com base no parecer de especialistas, a secretária se opôs a esta proposta, afirmando que a falta de autonomia do gestor da escola impedia que ele se responsabilizasse pelos resultados de desempenho de sua equipe técnica, alertando ainda para a resistência que a Seesp enfrentaria dos sindicatos.

Em contrapartida, a Seesp apresentou outra proposta baseada na criação de um indicador de qualidade do ensino estadual, baseado no fluxo escolar (taxas de aprovação, reprovação e abandono) e no desempenho dos alunos no Saresp, denominado Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (Idesp), que serviria de base para o cálculo do bônus. Os cálculos todos foram elaborados por especialistas contratados pela Seesp, sobre os quais se ergueu um sistema de cumprimento de metas, traçando-se o horizonte de expectativas de cada escola por ano, até o ano de 2030, o que possibilita à Seesp acompanhar o desempenho de cada escola. Todo o sistema está calcado nos resultados do Saresp.

Observa-se que a metodologia de cálculo do Idesp prevê uma ponderação maior para as menores notas do Saresp (e, inversamente, ponderação menor para as maiores notas), considerando que, quando os alunos estão no nível superior de proficiência, eles já atingiram a expectativa estabelecida para aquele ano/série, privilegiando e ressaltando, portanto, o esforço e o avanço dos alunos que se encontram nos níveis mais baixos de proficiência. Uma ponderação maior das menores notas destaca o menor esforço feito para aumentar o desempenho nas provas do Saresp.

O Idesp, portanto, cumpre a dupla função de expressar o desempenho da escola e de fundamentar as metas de qualidade a serem por esta perseguidas. Com a publicação da Lei Complementar n.º 1.078, de 17 de dezembro de 2008 (SÃO PAULO, 2008d), que institui bonificação por resultados no âmbito da Seesp, o Idesp passa a servir de referência também para cálculo deste benefício, ao vincular sua concessão ao cumprimento de metas previamente estabelecidas, visando à melhoria e ao aprimoramento da qualidade do ensino público.

Assim, referente aos anos de 2008, 2009 e 2010, o bônus passa a ser proporcional ao resultado alcançado pela escola. Quando as metas da escola são integralmente alcançadas, sua equipe ganha até 2,4% do salário; quando a unidade ultrapassa em 20% suas metas, o bônus representa até 2,9% do salário; e quando a escola atinge apenas 50% da meta, o bônus equivale a 1,4% do salário. Além deste Índice de Cumprimento (IC) da Meta do Idesp, estabelecido pela Seesp, a bonificação por resultados considera os dias de efetivo exercício do servidor, que não deve ser inferior a 2/3 do ano.

Somando-se todas estas novas regras, a aplicação dos recursos destinados à educação apresenta, de 1995 a 2010, um incremento progressivo em termos nominais, quando se comparam os valores corrigidos para 2010, mas uma diminuição percentual da participação das despesas com pessoal em relação ao total do recurso aplicado em educação.

O Gráfico 9, abaixo, foi elaborado com valores retirados do relatório contábil de cada ano, de 1995 a 2010, disponibilizado eletronicamente pela Secretaria da Fazenda em seu portal. Os valores foram indexados para o ano de 2010.

Observa-se que, até 1997, a curva de pessoal ativo é a mesma para o total de pessoal, e não há despesas com aposentadorias e obrigações patronais pois, naqueles anos, a despesa com pessoal inativo não compunha os recursos aplicados da educação. A partir de 1997, com a instituição do plano de carreira, vencimentos e salários do QM, a aposentadoria passa a ser custeada com os recursos da educação, que recebem o aporte correspondente para fazer frente a mais esta despesa. Em meados de 2007, com a criação do sistema de previdência SPPREV, as despesas de aposentadorias passam a ser denominadas obrigações patronais. O Gráfico 9 discrimina a evolução das despesas com pessoal (que totaliza as despesas de ativos e aposentados), as despesas com ativos (servidores em exercício, efetivos e não efetivos), com aposentadorias e obrigações patronais, outras despesas de custeio (relativas à aquisição de material de consumo,

contratação de serviços e contribuições sociais) e despesas de investimentos (que implicam aquisição de bens, equipamentos ou intervenções nos prédios escolares: construções, reformas e ampliações).³⁰

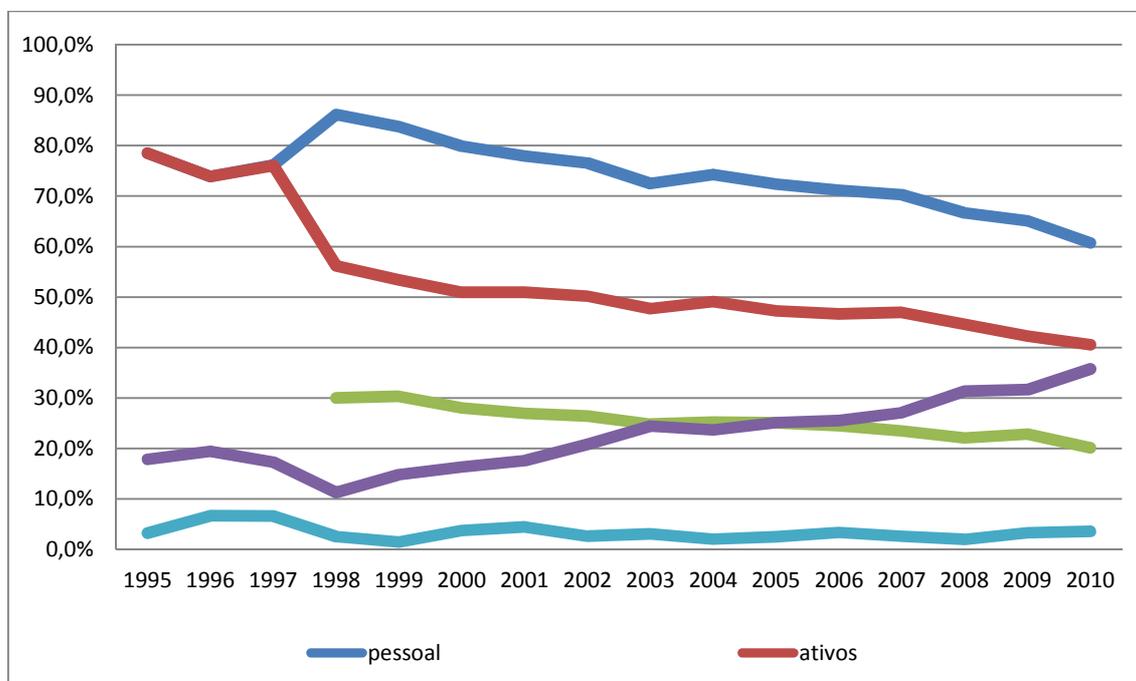


Gráfico 9 – Seesp – Despesas, por tipo, entre 1995 e 2010

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos relatórios contábeis da Secretaria da Fazenda de 1995 a 2010.

O gráfico apresenta a participação proporcional de cada tipo de despesa no cômputo geral dos recursos aplicados em educação anualmente. Observa-se que as despesas de investimento são as que representam o menor volume do total, mantendo praticamente a mesma proporcionalidade ao longo do período. Em 1995, as despesas com custeio representavam menos de 20% do gasto total com educação, crescendo progressivamente até quase 40% em 2010. Em contrapartida, as despesas com pessoal ativo, que representavam quase 80% em 1995, decrescem ao longo do período até 40% em 2010. Mesmo se considerar o período iniciando em 1998 (sem a distorção do aporte de recursos para pagamento das aposentadorias), o decréscimo da despesa proporcional com pessoal ativo é de cerca de 15%. A proporção da despesa com total de pessoal e com aposentadorias também apresenta decréscimos no período.

Conclui-se, portanto, que, na distribuição dos recursos no período, aqueles alocados para folha de pagamento de pessoal da educação diminuiriam, no período, em relação a outras despesas correntes, que incluem a contratação de serviços terceirizados

³⁰ A tabela com os dados originais encontra-se reproduzida na Nota técnica 5 (Apêndice E).

(da FDE e demais empresas que prestam serviços à Seesp), o aumento dos convênios com entidades sociais para cobertura dos serviços que a Seesp não oferece (como atendimento a alunos portadores de necessidades especiais) e convênios com municípios para ampliação dos serviços de assistência ao educando (como merenda, materiais didáticos e transporte escolar).

Esta questão, no entanto, merece ser analisada sob o ponto de vista do conflito legal que se impõe aos municípios e estados em relação aos limites dos recursos alocados com despesa de pessoal. Enquanto o Fundeb estabelece a obrigatoriedade de aplicação de no mínimo 60% de seus recursos com a folha de pagamento do QM, a Lei Complementar n.º 101, federal, aprovada em 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2000), conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, limita, em seu artigo 19, as despesas com pessoal (incluindo inativos) em 50% da receita corrente líquida da União, e em 60% das receitas correntes líquidas dos estados e dos municípios. O impacto desta normatização merece um estudo mais aprofundado, que foge ao escopo desta pesquisa. Pode ser, no entanto, mais um fator restritivo à implantação de uma política salarial permanente, que ao menos mantenha o poder de compra dos salários dos ocupantes do QM ao longo de sua carreira.

Este capítulo nos permitiu observar os mecanismos de alocação de pessoal na estrutura da Seesp e sua forma de contratação. Verifica-se em alguns momentos a desobediência à legislação vigente para solução de questões financeiras e políticas do governo do estado e mecanismos de favorecimento na constituição das equipes dos órgãos centrais que acabam por revelar um equilíbrio conflituoso da instituição: por um lado, este procedimento ajuda a minimizar as resistências às decisões políticas e diretrizes adotadas em cada gestão, por outro, a Seesp perde capacidade técnica e não preserva em seus quadros conhecimento acumulado dos projetos e programas implantados. Ademais, verifica-se um hiato entre as instâncias da estrutura e as pessoas adequadas a ocupá-las, pois não é possível definir capacidade técnica requerida em cargos cujas atribuições não são definidas, especialmente cargos comissionados, ou de confiança.

Soma-se a isso, no âmbito das escolas e das Diretorias de Ensino, o fomento a um corporativismo de fundo individual, na medida em que relações frágeis de subordinação não constroem as vantagens pessoais dos profissionais que escolhem e se apossam de seu posto de trabalho. No âmbito dos recursos humanos, a herança patrimonialista da Seesp parece infiltrar-se e se reproduzir em todos os níveis e recantos da sua hierarquia.

4 CAPÍTULO 3 – ATUAÇÃO DA SECRETARIA DA EDUCAÇÃO

Este capítulo tem por objetivo descrever as ações da Seesp nos anos de 1995 a 2010, tendo como referência a situação inicial encontrada em 1995, as propostas e diretrizes de cada gestão secretarial, os resultados alcançados e as mudanças operadas na condução do processo educacional no sistema de ensino estadual paulista. Destaca-se, no final, a descrição pormenorizada do programa de avaliação do rendimento escolar como exemplo de política permanente que se transformou significativamente ao longo destes anos.

No início dos anos de 1990, a educação básica pública no estado de São Paulo era oferecida majoritariamente pela Secretaria da Educação do Estado. Rus Perez (2000) e Borges (2001) concordam que, em termos de cobertura do atendimento, a matrícula estava universalizada, à custa de escolas com três ou mais turnos diurnos, do atendimento expressivo no ensino noturno (fundamental e médio) e do aumento do atendimento de Educação de Jovens e Adultos (EJA). O sistema estadual apresentava altas taxas de reprovação e distorção (defasagem) idade-série, e baixa taxa de concluintes do ensino fundamental.

A divisão de competências não era clara entre os entes federativos e as redes municipais começavam a especializar-se no atendimento pré-escolar. O relacionamento do estado com os municípios limitava-se a iniciativas destinadas ao provimento de merenda escolar, pré-escola, e reforma e manutenção de prédios escolares.

Institucionalmente, a burocracia estatal cresceu à custa de afastamento de professores da sala de aula para atuarem nos órgãos da administração central da Seesp. Para a contratação de serviços especializados, o governo do estado criou a Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE), em 1987, com o objetivo de promover mais agilidade na execução de serviços de manutenção e construção de escolas, de aquisição de material e livros didáticos e de contratação de especialistas terceirizados.

Administrativamente, em 1969, foi implantada parcialmente uma reforma, consolidada apenas em 1976 através do Decreto n.º 7.510 (SÃO PAULO, 1976), de modo a adaptar a estrutura da Seesp à Lei n.º 5.692 (BRASIL, 1971), a segunda Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Houve mais duas tentativas fracassadas de reforma, através de projetos contratados que não foram implantados, em 1985 e 1990. Ao longo destes anos, a Seesp foi criando estruturas paralelas à burocracia para implantar projetos e programas, que restaram isoladas em meio à estrutura oficial.

Isto porque não se observa, até o fim dos anos de 1990, um planejamento a médio e longo prazo: apenas um plano plurianual foi elaborado e não implantado. As políticas e a formulação de programas ocorreram de forma autoritária e centralizada sem a participação de outras instâncias e atores no processo: “[...] há uma espécie de compulsão autoritária dos projetos [...]”, como afirma Rus Perez (2000, p. 182).

Consequentemente, a normatização educacional produzida pela Seesp resultou num emaranhado de resoluções e comunicados, cuja complexidade exigia consulta frequente aos órgãos superiores sobre o que poderia ou não ser feito.

Financeiramente, as políticas educacionais do estado eram custeadas com recursos do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), recolhido no âmbito do estado, com fraca participação de recursos do Salário Educação, contribuição social cujo recolhimento é de responsabilidade federal, repassada aos estados.

Em termos de recursos humanos, em 1994, a Seesp contava com 236 mil professores e um quadro progressivo de perda salarial, prestígio e qualificação. A dinâmica da Seesp no período foi a de ampliar os benefícios – como aumentar as horas-atividades e abonos de faltas, facilitar a obtenção de licenças médicas e mudanças nas jornadas de trabalho – em contrapartida à contração salarial (RUS PEREZ, 2000).

No entanto, os primeiros anos, a partir de 1995, contemplam mudanças significativas no marco regulatório da educação brasileira, com reflexos em todos os sistemas municipais e estaduais de educação. No final de 1996, o Congresso Nacional aprovou duas leis que disciplinam, até hoje, a relação entre os sistemas de ensino municipais, estaduais e federal, a forma como se organizam todos os níveis de ensino e os mecanismos e recursos do financiamento da educação pública.

A primeira é a Lei n.º 9.394, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996a), que dispõe sobre a organização e estrutura da educação no país, da educação básica – educação infantil, ensino fundamental obrigatório e ensino médio – ao ensino superior. Composta originalmente por 92 artigos distribuídos em 9 títulos, é a terceira lei de diretrizes e bases da história da educação brasileira, de autoria do senador Darcy Ribeiro, aprovada após manobra regimental que substituiu, no Senado, a proposta aprovada na Câmara dos Deputados, redigida originalmente pelo deputado Jorge Hage e que contava com as contribuições de mais de 40 entidades e instituições ligadas à educação – entre as quais

União Nacional dos Estudantes (UNE), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), Conselho Federal de Educação (CFE), Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (Consed) – , oito projetos de deputados federais, duas mil sugestões oriundas de comunidades educacionais e 978 emendas de parlamentares de vários partidos (PALMA FILHO, 1997).

A segunda é a Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996b), que institui o Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), e que estabeleceu um mecanismo de natureza contábil para distribuição dos recursos públicos destinados ao financiamento do ensino fundamental, proporcional ao número de alunos atendidos por cada rede pública, tendo como parâmetro um gasto mínimo por aluno estabelecido nacionalmente e um piso nacional para remuneração do magistério (MANDEL, 1999).

Estas duas leis sofreram alterações posteriormente, destacando-se, como as que mais impactaram os sistemas de ensino, a Lei n.º 11.274, de 6 de fevereiro de 2006 (BRASIL, 2006), que ampliou de 8 para 9 anos o ensino fundamental obrigatório, e a Lei n.º 11.494, de 20 de junho de 2007 (BRASIL, 2007), que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), estendendo os mecanismos de financiamento previstos no Fundef para todos os níveis da educação básica.

A atuação da Seesp, sob a égide destas regulamentações, pode ser dividida em três períodos, compreendendo cada qual um conjunto de diretrizes particulares que os diferem entre si, embora tenham dado continuidade a muitas das ações implantadas logo nos primeiros anos. O primeiro período abrange os anos de 1995 a abril de 2002, sob o comando de Rose Neubauer; o segundo período estende-se de abril de 2002 a julho de 2007, tendo como secretários Gabriel Chalita e Maria Lúcia Vasconcelos; o último período tem início em julho de 2007 e finda em 2010, alternando dois secretários: Maria Helena Guimarães Castro e Paulo Renato Souza.

4.1 Primeiro período – 1995 a 2002

Este primeiro período se caracteriza por uma política educacional fundamentada em três eixos básicos:

[...] racionalização organizacional; mudança nos padrões de gestão, com ênfase na descentralização e na desconcentração; melhoria da qualidade do ensino [a partir do diagnóstico de] [...] ineficiência diante do gigantismo da rede e da máquina, ausência de mecanismos de controle, estrutura distante dos problemas da escola, incapaz de prestar os serviços necessários e fonte de orientações contraditórias e exigências inúteis (NEUBAUER, 2001, p. 168-169).

O Comunicado SE, de 22 de março de 1995 (SÃO PAULO, 1995d), elege os dois primeiros eixos como diretrizes da nova gestão para o alcance do terceiro eixo, a melhoria da qualidade do ensino, organizando e hierarquizando seus objetivos em ações. Assim, a racionalização da estrutura administrativa deve perseguir dois objetivos:

- a) instituição de sistemas de informatização de dados educacionais, através do:
 - cadastramento e informatização dos alunos de todas as redes da educação básica do estado, que permitirá o estudo para atendimento adequado à demanda;
 - mapeamento dos equipamentos existentes, para distribuir melhor os alunos nas escolas, separando o ciclo I dos ciclos II e do ensino médio, adequando as escolas com equipamentos e mobiliários compatíveis para cada faixa etária e garantindo a permanência do aluno na escola, por meio de oferta de transporte escolar e fixação do corpo docente, com composição adequada da jornada de trabalho e instalação de salas ambientes;
- b) desconcentração e descentralização de recursos e competências, através de:
 - extinção de órgãos desnecessários para eliminar duplicidade de competências, redefinindo as funções dos remanescentes;
 - diminuição da distância entre as escolas e os órgãos de decisão;
 - parcerias com instâncias da sociedade, tais como empresários, professores, pais, sindicatos, universidades e principalmente municípios.

Por sua vez, as mudanças no padrão de gestão compreendem:

- a) racionalização e regularização do fluxo escolar, de modo a reverter o quadro de repetência e evasão das escolas e diminuir a defasagem idade-série, através da organização das séries em ciclos, da composição de classes por faixa etária e da instrumentalização do professor e da escola para trabalhar com grupos heterogêneos;
- b) avaliação de resultados, para a escola se posicionar em relação às outras e como forma de prestação de contas à população;
- c) aumento da autonomia administrativa (gerenciamento dos recursos humanos e materiais), financeira e pedagógica (tratamento aos conteúdos curriculares, metodologia de ensino) das escolas;

d) valorização do magistério, por meio de política de recomposição salarial, de associação entre aumento salarial e melhoria de desempenho, de adoção de mecanismos de avaliação e promoção do trabalho do funcionário.

Em relação à primeira diretriz – racionalização da estrutura administrativa –, as ações de desconcentração e descentralização se efetivaram através da extinção das Divisões Regionais de Ensino, da reorganização das 146 Delegacias de Ensino em 89 Diretorias de Ensino (e mais duas que foram criadas posteriormente), da separação entre as escolas de séries iniciais do ensino fundamental e as de séries finais do ensino fundamental e do ensino médio. Se, em 1995, apenas 9,8% das escolas estavam já desmembradas, em 1999, este percentual chegou a 70,2%. O desmembramento contribuiu para diminuição do número de escolas com três turnos diurnos: o terceiro turno diurno, presente em 19,9% das escolas em 1995, persistia ainda em apenas 3,7% das escolas estaduais paulistas em 1999, propiciando um aumento da jornada diária de aulas de quatro para cinco horas nas unidades que passaram a se organizar em dois turnos diurnos. Houve um investimento forte também na criação de salas ambiente, sistema em que cada disciplina é ministrada em uma sala apropriada, equipada com materiais específicos, trocando apenas os alunos de sala, mas a iniciativa se mostrou cara e ineficiente, e logo foi abandonada.

A municipalização foi outra diretriz importante da desconcentração, iniciada em 1996 e mantida até hoje. Ela foi cuidadosamente planejada pela Seesp, desde 1995, através de estudos encomendados à Fundap sobre seu impacto nos municípios, propondo ações e regulamentações para gerir o processo, além de materiais elaborados para orientação de implantação de redes e sistemas de ensino municipais. Deste modo, a transferência de matrículas das escolas estaduais para os municípios, especialmente das séries iniciais do ensino fundamental, foi acompanhada pelo aumento de ações integradas entre a Seesp e as secretarias e prefeituras municipais. Estas ações podem ser divididas em três tipos: programas voltados para alunos e escolas estaduais cuja execução passa a ser feita pelas prefeituras mediante repasse de recursos e apoio da Seesp, como construções escolares e alimentação escolar; programas estaduais que atendem também as escolas municipais, como a matrícula conjunta, Saesp, transporte escolar, e aqueles criados nas gestões posteriores, como Programa Escola da Família, São Paulo Faz Escola, Rede do Saber, Ler e Escrever; e programas exclusivamente voltados aos municípios, como o repasse de recursos do Fundef (ou Fundeb a partir de 2007) e da Quota Estadual do Salário Educação (QESE) (MANDEL, 2013). No nível da

estrutura, foi composta uma equipe de municipalização constituída por assessores nomeados, que se mantêm até hoje, diretamente ligados ao gabinete, mas não incorporada ao organograma da Seesp.

Muitas outras parcerias foram celebradas ainda dentro da diretriz da desconcentração e descentralização, parte das quais de curta duração (no máximo três anos) e outras vigentes durante todo o período. Encaixam-se no primeiro grupo os programas Recuperação do Mobiliário, com mão de obra da Fundação Prof. Doutor Manoel Pedro Pimentel (Funap), que presta serviços nos presídios, e da antiga Fundação para o Bem-Estar do Menor (Febem), para recuperação e produção de carteiras escolares; Jovem Cidadão, com a Secretaria de Emprego e Relações do Trabalho, admitindo jovens de 16 a 21 anos das escolas públicas de ensino médio como estagiários em órgãos públicos ou empresas; Alfabetização e Profissionalização no sistema prisional de São Paulo, através de repasse de recursos à Funap para contratação de ONGs responsáveis por esta ação; Programa Emergencial Bolsa Auxílio Desemprego – Projeto Frente de Trabalho, que distribuía bolsas para desempregados realizarem serviços de manutenção e conservação em escolas da região metropolitana de São Paulo; e Parceiros do Futuro, que reunia crianças, jovens e comunidade nas escolas para participar de atividades esportivas, culturais, profissionalizantes e de lazer, como forma de combate às drogas e violência (em parceria com Secretaria da Saúde, Secretaria da Cultura e Secretaria dos Esportes, iniciativa privada e voluntários). Houve outras parcerias menores e mais pontuais, de cunho médico-assistencial, para testar acuidade visual e auditiva dos alunos das primeiras séries, dando o encaminhamento devido aos casos necessários, bem como iniciativas relativas à higiene e saúde bucal.

As parcerias que permanecem são aquelas para as quais foram constituídas equipes em instâncias existentes ou especialmente criadas no organograma da Seesp ou da FDE para acolhê-las. Na Seesp, a ATPCE passou a responder pelos convênios assistenciais com entidades do estado responsáveis pelo atendimento de portadores de necessidades especiais, que se multiplicaram no período, sob a influência dos interesses locais defendidos pelos deputados estaduais e pelas ações impetradas junto ao Ministério Público exigindo da Seesp este tipo de atendimento.

Na FDE, foi criada a Gerência de Desenvolvimento de Projetos, junto à então Diretoria Técnica, com três departamentos: de Fortalecimento Institucional, de Prevenção e de Cultura, para gerenciar parcerias e desenvolver ações transversais ao

currículo das escolas. Mesmo com as mudanças no organograma da FDE, os programas se mantêm até hoje. Um destes é o de Prestadores de Serviços Gratuitos à Comunidade, resultado do credenciamento da Seesp e da FDE junto às Varas de Execuções Criminais da Capital e de São Caetano do Sul, à Corregedoria dos Presídios da Capital e à 5ª Vara Criminal Federal, que encaminham sentenciados primários e de bons antecedentes para prestação de serviços gratuitos à comunidade e às escolas da rede estadual de ensino. São celebradas parcerias também com empresas, ONGs e outras instituições privadas, que desenvolvem projetos nas escolas públicas, pelos programas Empresa Educadora e Escola em Parceria. Completam as ações desta gerência o programa Prevenção Também se Ensina, com o objetivo de instrumentar os educadores em relação à abordagem da sexualidade, abuso de drogas e prevenção DST/Aids, e programa Comunidade Presente, que busca estimular a escola a refletir e debater sobre cidadania, participação, comunidade e violência.

Completa o rol das parcerias celebradas nesta diretriz a participação da Seesp em programas do MEC, tais como o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD, que promove a distribuição de livros nas escolas), o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), o Proinfo (programa de distribuição de computadores às escolas), o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa) e o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem).

Quanto à instituição de sistemas de informatização de dados educacionais, no âmbito ainda da diretriz racionalização da estrutura administrativa, uma das principais ações implantadas foi a organização do sistema de cadastro de alunos, que possibilitou a instituição da matrícula informatizada e conjunta com os 645 municípios paulistas. O sistema foi criado pela Companhia de Processamento de Dados de São Paulo (Prodesp) com o objetivo de preservar eletronicamente os dados de cada aluno da rede estadual paulista e acompanhá-los em sua trajetória escolar a partir do registro de sua movimentação: matrícula, transferência, abandono, reprovação.

A Seesp levou três anos para construir o sistema, equipar as escolas, introduzir os agentes escolares no mundo digital e cadastrar todos os alunos. Foram enviados recursos às escolas para a aquisição dos equipamentos de informática para operar o sistema e a Seesp contratou o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) para treinar os agentes escolares. A unificação dos registros em um único sistema permitiu a eliminação de alunos contabilizados mais de uma vez nas estatísticas

escolares³¹, o melhor dimensionamento da demanda escolar e a matrícula informatizada. Nesta primeira gestão do período, ainda, os municípios foram convidados a incorporar o sistema de cadastro de alunos, o que possibilitou realizar a matrícula de um ano letivo antecipadamente, no final do ano anterior, com o planejamento integrado de atendimento entre municípios e Diretorias de Ensino.

Este foi o primeiro passo para a introdução da Internet nas escolas, que, no estado, apoia-se em uma infovia, comum a todos os órgãos públicos, chamada intragov. A partir daí, a informatização da Seesp galgou novos patamares a cada ano: em 2000, permite a digitação dos dados do Censo Escolar do MEC; em 2001, é implantado o Gestão Dinâmica da Administração Escolar (GDAE), sistema de administração escolar via Internet, que agregaria progressivamente novos módulos de gerenciamento, como financeiro, frequência e avaliação escolar (incluindo a impressão dos boletins), registro de concluintes dos níveis de ensino e registro de ocorrências violentas nas escolas. Em termos de infraestrutura na rede estadual, em 1997, começam a ser implantados os Núcleos Regionais de Tecnologia Educacional (NRTEs), em parceria com o MEC (que oferecia os computadores para compor uma sala informatizada em cada Diretoria de Ensino), abrangendo inicialmente 30 Diretorias de Ensino, e a instalação das Salas Ambientadas de Informática (SAIs), em 1.000 escolas.

Em relação à segunda diretriz (mudança nos padrões de gestão), para regularização do fluxo escolar, foi implantado o regime de dois ciclos no ensino fundamental, reunindo as quatro primeiras séries no ciclo I do ensino fundamental e as quatro últimas no ciclo II do ensino fundamental, eliminando-se a reprovação entre as séries de cada ciclo, mas a mantendo na passagem entre os ciclos e para o ensino médio. Para auxiliar os alunos com dificuldades de aprendizagem, foi implantada a recuperação nas férias para os concluintes de ciclos e, para diminuir a defasagem entre a idade e a série, foi introduzido um programa de aceleração de estudos chamado Classes de Aceleração, através de formação de classes com alunos defasados, submetidos a uma metodologia especial de ensino, com material elaborado especialmente para o programa, buscando a recuperação de seu percurso escolar e sua inclusão em classes regulares, no grupo etário compatível com seu desenvolvimento.

³¹ Antes da implantação do sistema informatizado, um aluno poderia ser contado mais de uma vez na medida em que se inscrevia em mais de uma escola para garantir sua vaga, efetivando sua matrícula, contudo, em apenas uma delas. A sistemática anterior contabilizava todas as inscrições, e não apenas a matrícula efetiva.

Para avaliar o resultado das ações adotadas, a Seesp criou o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp), cuja história é descrita no último item deste capítulo. Quanto à autonomia das escolas, as intervenções também já foram aqui relatadas, concentrando-se na aprovação das normas regimentais e nas atribuições delegadas às escolas através de repasse de recursos às APMs. O último item dos novos padrões de gestão se refere à valorização do magistério, para a qual concorrem as ações de formação e a política salarial e de bonificação (estas duas últimas já apresentadas neste trabalho).

Três foram as principais ações de formação. A primeira foi o fortalecimento da atuação da Diretoria de Ensino nesta questão, com a designação de oito ocupantes do QM para a Oficina Pedagógica para ocuparem a função recém-criada de Assistente Técnico Pedagógico (ATP), com a atribuição de difundir as diretrizes pedagógicas da Seesp e acompanhar e atender às necessidades pedagógicas das unidades escolares. Para atender às demandas de formação local, foi criada estrutura nas Diretorias para capacitação de professores, com equipamentos e tecnologia, e disponibilizados ainda cursos contratados pela administração central com universidades.

A segunda iniciativa chamou-se Circuito Gestão, composto por nove polos regionais de capacitação para formação continuada de gestores (dirigentes, supervisores, assistentes técnico-pedagógicos, diretores, vice-diretores e professores coordenadores pedagógicos), com o objetivo de fortalecer a gestão educacional, a gestão de pessoas e a gestão pedagógica.

A terceira ação foi a implantação do Programa de Educação Continuada (PEC), constituído por cursos de formação universitária para professores de 1ª a 4ª séries ainda não habilitados em nível superior, ministrados pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), Universidade de São Paulo (USP) e Universidade Estadual Paulista (Unesp), alternando mídias interativas e módulos presenciais.

Estas medidas convergiam para um terceiro eixo desta gestão, chamado de qualidade de ensino, mensurável através do acompanhamento das taxas de aprovação e abandono, da defasagem idade-série e dos resultados do Saresp.

A Seesp ofereceu ainda a primeira formação em serviço para professores indígenas, contratando a Faculdade de Educação da USP para ministrar, em 2002, um curso de formação em nível médio de professores indígenas de educação infantil ou ciclo I do ensino fundamental. Na educação profissional, foram oferecidas habilitações para os concluintes do 3º ano do ensino médio em parceria com instituições

especializadas, como Senac, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza (CEETPS) e Centro Federal de Educação Tecnológica (Cefet).

O ensino médio ganhou relevância no período com o Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio (Promed), fruto do convênio entre a Seesp e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), mediado pelo MEC, para financiamento de obras visando à expansão de vagas, ações de capacitação de professores e gestores, aquisição de material didático-pedagógico, de material permanente e de livros para alunos e professores, do ensino regular e da EJA.

Em 2001, novas instâncias são criadas na estrutura da Seesp. A primeira delas é o Centro de Apoio Pedagógico Especializado (Cape), com prédio próprio e adaptado para receber portadores de necessidades especiais, e com o objetivo de promover orientações técnicas para educação especial, capacitações, de preparar material específico, de atender a alunos e professores. A segunda é o Centro de Referência em Educação Mário Covas (CRE), em prédio tombado e restaurado, que absorveu e organizou o acervo de todas as bibliotecas da Seesp (incluindo a da FDE). O CRE elaborou seu *site* de pesquisa, um programa de visitas monitoradas, oferece palestras em videoconferências e desenvolve uma metodologia para gestão de bibliotecas escolares. A terceira é a Central de Atendimento da Seesp, voltada à população em geral e aos usuários internos. A última é a Rede do Saber, rede pública de videoconferências com finalidade pedagógica, com sede nas dependências da Seesp e interligada com todas as Diretorias de Ensino do estado, cada uma possuindo sua sala de videoconferência, equipada com recursos de recepção e transmissão de conteúdos (como televisores, computadores, sistemas de projeção e redes sem fio). A Rede do Saber é integralmente administrada, desde sua criação, pela Fundação Vanzolini (ligada à Escola Politécnica da USP), através de contratos sucessivos com a Seesp.

4.2 Segundo período – 2002 a 2007

O segundo período é caracterizado por um discurso muito diverso do anterior e do que o sucedeu. As diretrizes da política educacional adotada estão expressas em um documento de circulação interna, de 42 páginas, sem data, armazenado no CRE Mário Covas, intitulado *Política Educacional da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo* (SÃO PAULO, 2013a). O documento discorre sobre princípios, valores e

compromissos de uma gestão voltada à prestação de serviços com qualidade, solidária e inclusiva, além de relatar ações e processos já implantados.

O documento apresenta uma concepção educacional ampla, preconizando o afeto, o acolhimento e o cuidado das crianças e jovens pela escola, concebida como a instituição que “[...] educa para o convívio social e solidário, para o comportamento ético, para o desenvolvimento do sentido da justiça, o aprimoramento pessoal e a valorização da vida” (SÃO PAULO, 2013a, p. 37), oferecendo acesso à cultura, à ciência e ao mundo do trabalho. Considera especialmente importante a abertura da escola à participação da comunidade, à educação inclusiva (garantindo acesso a todos os segmentos da população) e à formação intelectual, afetiva e emocional de seus atores. Baseia a relação professor-aluno no respeito, na confiança e no afeto.

Define a Seesp como uma instituição educativa pública cujas ações, até mesmo as administrativas, devem estar “[...] impregnadas desse sentido de ensino e de aprendizagem, o que vale dizer que todo processo interno de estruturação e organização estará orientado para esse fim” (SÃO PAULO, 2013a, p. 27), mantendo o compromisso com um conjunto de valores éticos, tais como “[...] democracia, participação, liberdade, cidadania, diversidade e inclusão [...]” (SÃO PAULO, 2013a, p. 26). Por isso, a Seesp deve buscar o diálogo com seus educadores, sem abrir mão da aprendizagem, o que significa utilizar-se de indicadores objetivos para avaliar os resultados e para subsidiar suas ações. Todas as suas iniciativas devem ter um caráter formativo e transformador, refletindo as diretrizes do governo, qualificado como educador, solidário, empreendedor e prestador de serviços de qualidade.

Esta gestão procurou dar continuidade a todas as parcerias com o MEC iniciadas no período anterior, mas também ao Saresp, à municipalização e ao aprimoramento do GDAE como instrumento de gestão informatizada a distância. Não houve, neste período, nenhuma alteração significativa na estrutura da Seesp, a não ser a instituição de sua ouvidoria, com o objetivo de apurar e esclarecer as denúncias recebidas e buscar soluções adequadas para atender os questionamentos encaminhados pela população. Sua marca característica não foi a ênfase na racionalização administrativa, como o período anterior, mas na formação dos professores e em projetos pedagógicos diferenciados. Até mesmo a questão da informatização foi desenvolvida tendo como parâmetro a inclusão digital e a internet como ferramenta de gestão para divulgação e compartilhamento das atividades das Diretorias de Ensino e das escolas. Destaca-se, ainda, a preocupação com

o ensino médio como oportunidade de aprendizado de competências e habilidades para aquisição autônoma de conhecimentos por parte do jovem, habilitando a criar sua própria condição no mundo e incentivando-o a empreender novas iniciativas para seu desenvolvimento profissional.

O maior programa de formação do período, Teia do Saber, foi criado para atender às demandas e expectativas educacionais específicas dos professores de cada região, e às prioridades elegidas pela Seesp a partir de informações coletadas de usuários por meio da Central de Atendimento, de pesquisas de opinião, e da análise dos índices de promoção e abandono escolar e dos resultados do Saresp, Saeb e Enem. Constituíam o programa ações desencadeadas no nível central, pelas equipes de órgãos da Seesp, e ações organizadas no nível regional, pelas equipes das Diretorias de Ensino, ambas diretamente ou com o auxílio de parcerias.

Do ponto de vista pedagógico, as ações de formação continuada visavam à articulação entre teoria e prática e à interdisciplinaridade, por intermédio da fundamentação teórica das diferentes disciplinas oferecidas pela rede escolar, reservando ainda momentos para a troca de experiências concretas do cotidiano escolar. Na prática, além das orientações técnicas da equipe central, em 2003, começaram a ser contratados cursos oferecidos por instituições de ensino superior, nos quais os professores se inscreviam segundo sua área de interesse.

Dois outros importantes programas de formação de professores foram implantados neste período. O primeiro, voltado à melhoria dos resultados da alfabetização no estado, é o Letra e Vida, curso anual de formação continuada que aborda o ensino e a aprendizagem iniciais da leitura e da escrita, destinado aos professores do ciclo I do ensino fundamental, com duração de 45 semanas e carga horária total de 180 horas distribuídas em três módulos. Seu objetivo era formar na base do sistema de ensino quadros estáveis de profissionais capazes de desenvolver e multiplicar a formação continuada de professores alfabetizadores. No período seguinte, o Programa Letra e Vida seria incorporado pelo Programa Ler e Escrever, sem perder suas premissas estruturais.

O segundo foi o programa Ensino Médio em Rede, que promoveu, entre 2004 e 2006, a formação continuada de 60 mil professores do ensino médio da rede pública estadual de São Paulo. O curso foi elaborado e gerido pela Fundação Vanzolini, com recursos financiados pelo BID, baseado em tecnologia de teleconferências, videoconferências e ferramentas da Internet, utilizando-se de ambientes de

aprendizagem e dos recursos virtuais da Rede do Saber, além de materiais de apoio especialmente desenvolvidos.

Além disso, o programa de Formação Continuada, que, no período anterior, formou em nível superior os professores das primeiras séries não habilitados, foi estendido para 35 municípios do estado, atendendo cinco mil professores. Integram as ações de formação a participação dos gestores da rede estadual paulista no programa Progestão, de iniciativa do Conselho dos Secretários Estaduais de Educação (Consed). Composto por 75% de atividades a distância e 25% de atividades presenciais, tinha por objetivo formar lideranças comprometidas com a construção de um projeto de gestão democrática, focada no sucesso escolar dos alunos das escolas públicas, de ensino fundamental e médio.

Concebendo como lugares de aprendizagem outros espaços que não apenas a escola, esta gestão da Secretaria deu início, junto aos professores, a atividades de visitas e encontros em museus, teatros, cinemas e exposições, além de promover múltiplas e variadas atividades utilizando-se da tecnologia a distância e da mídia televisiva (como o programa Escola que Dá Certo, que criava, produzia e veiculava pequenas peças para televisão e rádio).

Os projetos pedagógicos que se destacam deste período são o Programa de Alfabetização e Inclusão (PAI), conveniando instituições de ensino superior para oferta de classes de alfabetização; a Escola de Tempo Integral, projeto implantado somente em 2006, em 514 escolas do estado que ampliaram para oito horas o tempo de permanência de seus alunos, oferecendo atividades curriculares e extracurriculares; a inserção do ensino religioso na matriz curricular, como disciplina do último ano do ensino fundamental, acompanhada de ações de capacitações para Diretorias de Ensino e professores; e o projeto Escola da Juventude, disponibilização de conteúdos de EJA de ensino médio para estudos aos finais de semana para jovens e adultos com 18 anos completos, que se encontravam fora da escola e sem condições para frequentá-la durante a semana. Esta última era uma das atividades do programa Escola da Família, em escolas que possuíam Sala Ambiente de Informática (SAI), já que utilizava metodologia apoiada no uso das mídias impressa e eletrônica (livros, CD, DVD e Internet).

O Programa Escola da Família foi criado em 2003, estendendo para todas as escolas estaduais a proposta do Programa Parceiros do Futuro, do período anterior, mas com outra estrutura. Seu objetivo era o fomento a uma cultura de paz, através da

abertura das escolas aos finais de semana para o desenvolvimento de atividades com alunos, suas famílias e a população do entorno da escola nas áreas de esporte, cultura, saúde e trabalho. Voluntários e estudantes universitários eram responsáveis pela execução das atividades, sob a supervisão de um professor da escola. Estes estudantes eram beneficiários de um programa complementar intitulado Bolsa Universidade, atuando nas escolas aos finais de semana em contrapartida à bolsa integral em seu curso de origem. O programa foi alocado na FDE, que celebrava os convênios com as instituições de ensino superior, ressarcindo parte do custo dos cursos, cabendo à instituição patrocinar a outra parte da bolsa ao estudante. O programa nasceu de um convênio celebrado entre a Seesp e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), segundo o qual a Seesp lhe repassava os recursos necessários à gestão do Programa no que se refere à contratação da equipe, pagamento de pessoal, aquisição de recursos materiais e aquisição de sistema informatizado. Como a Unesco é um organismo internacional, todo gasto efetuado não estava sujeito nem à tributação, nem à prestação de contas da legislação vigente no país. Em 2004, chegaram a participar do programa Escola da Família cerca de 35 mil bolsistas de 210 instituições de ensino superior.

Neste período, a administração da Febem (atual Fundação Casa) passou para a responsabilidade da Seesp, com sua atribuição de execução das medidas socioeducativas de liberdade assistida, semiliberdade e internação. Para atender às necessidades de escolarização das internações provisórias da instituição, foi criado o programa Educação e Cidadania.

Em relação ao MEC, a Seesp manteve sua participação em todos os programas iniciados na gestão anterior, além de aderir agora ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), repasse de recursos federais para aquisição de material permanente e de consumo, manutenção e conservação, e de pequenos reparos nas unidades escolares.

Em relação à informatização pedagógica, o destaque é a utilização da Rede do Saber em programas de formação continuada, utilizando-se seus circuitos virtuais para realização de videoconferências interativas em tempo real, realizadas em nove estações de gravação instaladas nas sedes administrativas da Secretaria da Educação, ligados aos NRTes das Diretorias de Ensino, cada um com duas salas de capacitação equipadas com computadores e multiplicadores capacitados. Foram oferecidos diversos cursos versando sobre o uso da tecnologia nas atividades pedagógicas, incentivando o uso do kit pedagógico distribuído para todas as escolas, composto por antena parabólica, TV e

videocassete. As escolas receberam orientação sobre como capacitar seus alunos para atuar como agentes de inclusão digital, auxiliando os professores no uso da Sala de Informática. Aos professores, foi oferecido financiamento especial de um banco oficial (primeiro, pela Nossa Caixa, depois, pelo Banco do Brasil) para aquisição de computadores pessoais, e cursos de capacitação para usá-los na implementação dos Parâmetros Curriculares Nacionais, bem como das Propostas Curriculares da Secretaria da Educação.

A questão de desenvolvimento do empreendedorismo dos alunos de ensino médio foi enfrentada mediante a contratação de cursos profissionalizantes.

Em 2002, foi enviado um questionário aos seis milhões de pais de alunos, composto de 21 questões objetivas enfocando: atividades desenvolvidas pelas escolas, participação dos pais, problemas de segurança, merenda escolar, qualidade do ensino, recuperação, sugestões para a melhoria da escola e posicionamento sobre a progressão continuada, com o objetivo de recolher sugestões para melhoria da integração escola-comunidade. Outro questionário foi enviado aos professores para conhecer sua opinião sobre os programas e ações da Seesp, além de consulta às escolas sobre as matrizes curriculares. Não há registro oficial do resultado destes levantamentos e de como foram utilizadas as informações aferidas.

4.3 Terceiro período – 2007 a 2010

O terceiro período se caracteriza pelo discurso da busca efetiva da melhoria da qualidade do ensino, com ênfase no processo de ensino e aprendizagem e na gestão por resultados. Esta gestão considera o currículo como alicerce unificador de sua política educacional, fundamentada em quatro grandes eixos: padrões curriculares, avaliação e metas de qualidade, bonificação por resultados e qualidade na escola (enfocando, principalmente, a formação continuada de professores).

Calculado nestes princípios, o governo estabeleceu dez metas para cumprimento até 2010 (SÃO PAULO, 2007a), incluindo:

- a) alfabetização de todos os alunos com oito anos;
- b) diminuição de 50% das taxas de reprovação da 8ª série;
- c) diminuição de 50% das taxas de reprovação do ensino médio;
- d) programas de recuperação da aprendizagem nas séries finais dos ciclos de aprendizagem;

- e) aumento de 10% nos índices de desempenho nas avaliações nacionais e estaduais;
- f) atendimento a toda demanda de EJA de ensino médio, com currículo profissionalizante diversificado;
- g) implantação do ensino fundamental de nove anos, com prioridade à municipalização das séries iniciais;
- h) programas de formação continuada pela Rede do Saber, com ênfase nos resultados das avaliações e foco na gestão administrativa e pedagógica do sistema, para coordenadores pedagógicos, diretores de escolas, supervisores e dirigentes de ensino;
- i) descentralização e/ou municipalização da merenda em 30 municípios ainda centralizados;
- j) obras de acessibilidade em 50% das escolas, construção de 74 novas unidades e reforma e ampliação de outras 77, extinção das salas em *contêineres*, recuperação e cobertura de quadras de esportes, implantação de circuito interno de TV de segurança nas escolas da Grande São Paulo, 100% das escolas com laboratórios de informática e de ciência, 100% das salas dos professores com computadores, impressoras e ambiente de multimídia, atualização e informatização do acervo de todas as bibliotecas das 5.300 escolas.

A primeira ação de impacto deste período é a implantação da proposta curricular para cada disciplina, com definição dos conteúdos a serem abordados em cada série do ensino fundamental e médio. A proposta curricular das séries iniciais do ensino fundamental (ciclo I) foi definida por uma equipe constituída na FDE, como sequência do programa Letra e Vida, do período anterior, e se chamou programa Ler e Escrever. Considerado o fio condutor do projeto pedagógico de 1ª a 4ª série do ensino fundamental, o programa desenvolve iniciativas voltadas à alfabetização e à formação inicial dos professores, promovendo encontros semanais, mensais, quinzenais de dirigentes, supervisores, assistentes pedagógicos, diretores e professores coordenadores com a equipe de formadores, constituída por especialistas contratados. Completa o programa Ler e Escrever o projeto Bolsa Escola Pública e Universidade na Alfabetização, estruturado em convênios celebrados entre a FDE e instituições de ensino superior que, mediante o pagamento de uma bolsa por estudante, disponibiliza alunos dos cursos de pedagogia ou letras para atuar nas classes de alfabetização das escolas estaduais, auxiliando o professor regente e complementando sua formação com uma experiência prática de sala de aula. O

projeto contempla ainda uma reunião mensal com as instituições participantes para acompanhamento e reflexão sobre as atividades desenvolvidas pelos alunos nas salas de aula. Desde sua implantação, o programa Ler e Escrever desenvolve, imprime e distribui cadernos do professor e do aluno, materiais didáticos diversos, orientações curriculares e guias de planejamento.

O Programa São Paulo faz Escola é o similar ao Programa Ler e Escrever, mas voltado às séries finais do ensino fundamental (ciclo II) e do ensino médio. A questão da definição de propostas curriculares para estes níveis de ensino se inicia na Seesp em 2006, com a constituição de um comitê gestor formado por representantes das equipes técnicas da Cenp e por especialistas convidados da Unicamp, Unesp, PUC-SP e USP, com o objetivo de produzir materiais de cada disciplina para o professor utilizar em sala de aula, como uma aplicação prática do que os parâmetros curriculares propõem, chamada de “sequência didática”. A proposta era construir primeiro os pressupostos teóricos e, com base nestes, elaborar os cadernos com exemplos de aplicação metodológica daqueles pressupostos. Esta proposta se estende para a gestão que assumiu a pasta em 2007, ao priorizar o estabelecimento de um currículo único para a rede estadual de ensino, uma vez que

A rede pública de ensino do estado de São Paulo, em 2007 não tinha um currículo claramente definido para a educação básica. [...] em que pesem boas experiências desenvolvidas em algumas escolas, não havia parâmetros de equidade sistêmica entre elas, desde que, na prática, cada qual praticava seu próprio currículo. Houve então a necessidade de se diagnosticar criticamente a existência dos muitos currículos, implícitos ou não, praticados nas escolas da rede estadual, e de se tomar uma firme decisão em favor do estabelecimento de um currículo mínimo e comum a todas as escolas, de forma explícita, para todo o sistema, em cujo contorno e definição deveriam estar configuradas e indicadas as bases dos conhecimentos e das competências e habilidades a serem efetivamente desenvolvidas pelos alunos na escola e, com elas, a indicação das expectativas de aprendizagem para cada série/ano e ciclo, possíveis de serem avaliadas ao fim de cada um deles, com transparência e eficácia. (SÃO PAULO, 2009a, p. 8).

A nova gestão destituiu o comitê constituído pela anterior e o substituiu por outra equipe de especialistas, excluindo também as equipes técnicas da Cenp do processo de validação do material, dada a pressa em distribuí-lo às escolas. Como resultado, o material foi enviado com erros conceituais e de impressão, e as equipes técnicas da Cenp foram novamente designadas para revisar e retificar o material. Assim, foram elaboradas as propostas curriculares de cada disciplina das quatro últimas séries

do ensino fundamental e do ensino médio, e os respectivos cadernos dos alunos e do professor, de cada série. A produção e distribuição do material foram inteiramente realizadas por uma equipe técnica contratada pela Fundação Carlos Alberto Vanzolini.

A definição do currículo ensejou a distribuição de materiais de apoio pedagógico como livros, textos legais, material de recuperação, cadernos das propostas curriculares, de alunos e de professores, material para as salas de leitura, livros para EJA e material para as Disciplinas de Apoio Curricular (DACs), inseridas na matriz curricular das escolas cujo conteúdo era decidido pelo corpo docente de cada uma, além de ações diversas organizadas pelos órgãos centrais para conjuntos esparsos de escolas (como jornada matemática, projetos ligados à ciência da natureza, à educação física, à arte, educação na Cinemateca, museus, educação fiscal, gestão escolar e justiça etc.).

Atenção especial foi dada também à recuperação de aprendizagem. No ciclo I do ensino fundamental foram formadas as classes do Programa Intensivo do Ciclo (PIC), com até 25 alunos de 3ª e 4ª séries com dificuldades de aprendizagem, com material e metodologia específicos, além da recuperação no início do ano letivo (por 42 dias) e recuperação continuada, desenvolvidas após o período regular das aulas. Para os alunos de ciclo II do ensino fundamental e ensino médio, foi oferecida recuperação paralela a partir da avaliação diagnóstica, constituída pela análise dos dados encaminhados pelas Diretorias de Ensino por meio de questionário de acompanhamento e avaliação respondidos *on-line*, além de aulas de alfabetização para os alunos de 5ª série, e recuperação da 2ª e 3ª séries do ensino médio para auxiliar os estudantes no ingresso nas instituições de ensino superior.

No ensino médio, a Seesp deu continuidade ao Promed, estimulando as equipes escolares para elaboração e/ou execução de projetos e atividades pedagógicas visando à aquisição de novos conhecimentos e aprofundamento dos já trabalhados, a partir dos resultados obtidos pelos indicadores de rendimento escolar, mediante repasse de recursos para as escolas com baixo Idesp para desenvolvimento de projetos de implementação e diversificação curricular, além da oferta de cursos profissionalizantes a distância de administração e gestão de pequenos negócios para alunos do 3º ano do ensino médio, em parceria com o CEETPS e a Fundação Roberto Marinho.

O programa de Escola de Tempo Integral foi mantido com repasse de recurso para material de consumo, aquisição de brinquedoteca e finalização de adaptação de prédios, assim como o Programa de Alfabetização e Inclusão (PAI).

A inauguração da Escola de Formação e Aperfeiçoamento de Professores (Efap), prevista para ser implantada no bojo da proposta de reorganização da Seesp, foi antecipada por vontade do secretário Paulo Renato Souza, com um curso para concursados ingressantes do QM. O curso de formação dos professores é a segunda parte do processo seletivo de docentes, iniciado após as provas e baseado nos temas, conceitos e metodologias que estruturam o currículo único da rede de ensino estadual paulista. A avaliação final do docente baseava-se no seu desempenho nas duas fases de seleção. O curso de ingressantes foi oferecido também a professores que já atuavam na rede estadual como OFAs ou efetivos que procuravam aumentar sua pontuação.

A Efap passou a concentrar as ações de formação voltadas tanto aos ocupantes de QM quanto aos do QAE. Manteve as ações de formação da Teia do Saber, do Progestão em parceria com o MEC e aderiu ao Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do FNDE (Formação pela Escola), voltado para gestores, técnicos e conselheiros que atuam na gestão, execução, prestação de contas e controle dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) e Programa do Livro (PLI).

Em 2010, a Efap organizou o Programa Rede São Paulo de Formação Docente (Redefor), oferecendo 15 (quinze) cursos de especialização de um ano, em nível de pós-graduação, contratados com a Unesp, Unicamp e USP. Os cursos, versando sobre as disciplinas do currículo e sobre gestão, foram oferecidos na modalidade a distância, mas promoveram também encontros presenciais.

A Seesp manteve a parceria com a Fundação Casa (antiga Febem) na promoção do Programa de Formação dos Professores que atuam nesta Fundação.

Em 2007, como programas adicionais desenvolvidos pela Seesp neste terceiro período, destacam-se o Cultura é Currículo, desenvolvido inteiramente pela FDE, que agregou as antigas ações dispersas de visitas a museus, espetáculos e cinemas num único programa, com o objetivo de despertar nos alunos o interesse por instituições e espaços culturais e outras formas de manifestação cultural tais como o teatro, a dança e o cinema. Para tanto, foram contratadas empresas, elaborados textos apresentando novas possibilidades de desenvolvimento dos “conteúdos curriculares” e oferecidas orientações aos professores. Foi criado também o Sistema de Proteção Escolar, com o objetivo de coordenar e planejar as ações destinadas à prevenção, mediação e resolução de conflitos no ambiente escolar, sob a responsabilidade dos ocupantes da função criada

de Professor Mediador Escolar e Comunitário (PMEC), além da implantação, exigida por lei, do ensino fundamental de 9 anos na rede pública, com orientações às Diretorias de Ensino e apoio aos municípios.

Na área da informatização, o maior programa implantado no período foi o Acesso Escola, que reformou todas as salas de ambiente de informática das escolas, equipando-as com novos computadores alugados (80.470 equipamentos), com um software de controle dos acessos e com a contratação de estagiários de ensino médio da própria escola para atuarem como monitores da sala. Concomitantemente, foram adquiridos e entregues às escolas equipamentos multimídia para a sala dos professores (televisão, computador e impressora), de modo a conectá-los diretamente à Rede do Saber.

O controle das ações implementadas foi atribuído ao Programa Gestão de Resultados e Desdobramentos de Metas nas Escolas, através da implantação de um modelo de acompanhamento de desempenho das escolas do ponto de vista didático-pedagógico, da infraestrutura, dos materiais e equipamentos pedagógicos, da comunicação, da participação da comunidade escolar e atuação de seus gestores, fornecendo subsídios para superação dos aspectos adversos. Para subsidiar o processo de monitoramento, foi celebrado um contrato com a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Fundação Seade) e foi criado o Sistema Contínuo de Indicadores de Monitoramento (SIM), combinando informações sobre as escolas e seu entorno, com o objetivo de subsidiar políticas públicas.

Analisando em seu conjunto, os dados disponíveis permitem afirmar que as ações da Seesp implantadas em 1995 alcançaram os resultados a que se propuseram, e que se estenderam para os períodos seguintes, especialmente no que se refere à reorganização da rede física, melhoria dos índices de fluxo escolar e implantação dos sistemas informatizados.

A reorganização da rede física e a política explícita de municipalização estimularam os municípios a assumirem as matrículas – especialmente do ciclo I do ensino fundamental – e as medidas de correção do fluxo escolar promoveram uma melhor acomodação dos alunos nas salas de aula.

Em 1995, a Seesp respondia por 79% das matrículas do ensino fundamental e as redes municipais por 9,7% (as demais 11,3% eram matrículas da rede particular). No ensino médio, 73,3% das matrículas eram oferecidas pela Seesp. Em 2010, a rede estadual atendeu 44,1% dos alunos de ensino fundamental e as redes municipais 40,3%. Se, em 1995, apenas 72 municípios ofereciam ensino fundamental, em 2010, eles

somavam 626 municípios, do total de 645 municípios paulistas, conforme se observa na Tabela 21 e no Gráfico 10, abaixo.

Tabela 21 – Alunos do ensino fundamental, por rede de ensino, entre 1995 e 2010

ANO	MUNICÍPIOS COM ENSINO FUNDAMENTAL	MATRÍCULAS POR REDE DE ENSINO	
		ESTADUAL	MUNICIPAL
1995	72	5.263.112	646.500
1996	121	5.078.539	726.704
1997	410	4.634.560	1.075.850
1998	442	4.436.407	1.194.819
1999	498	4.052.972	1.511.184
2000	503	3.865.320	1.595.881
2001	520	3.550.793	1.771.767
2002	544	3.285.418	1.935.101
2003	551	3.106.812	2.011.743
2004	552	3.001.513	2.075.869
2005	557	2.954.426	2.127.994
2006	568	2.945.985	2.249.262
2007	574	2.874.400	2.313.296
2008	583	2.810.469	2.338.467
2009	586	2.720.685	2.432.559
2010	626	2.637.107	2.410.776

Fonte: Cima/Seesp, 2012.

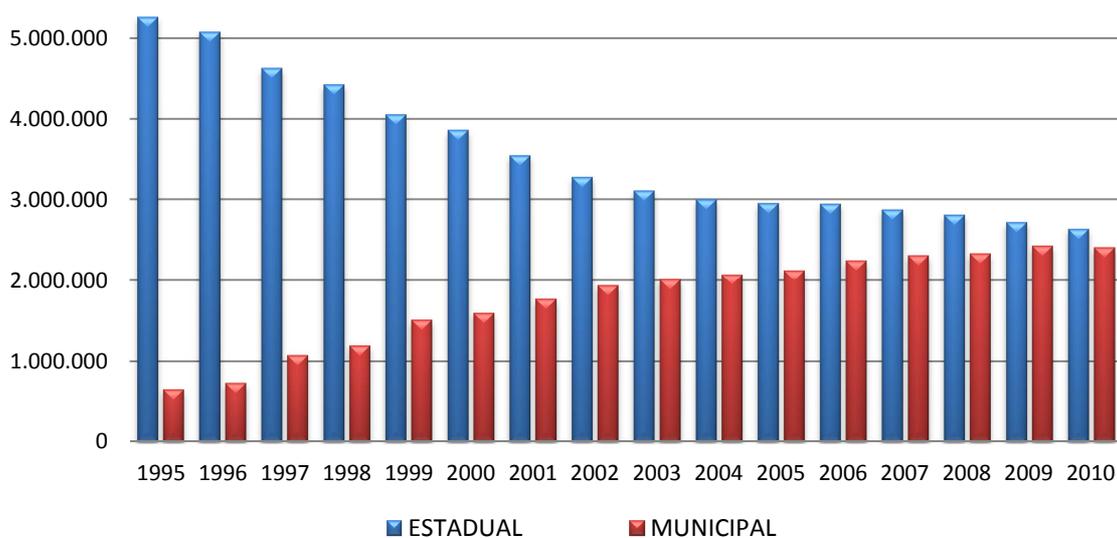


Gráfico 10 – Matrícula do ensino fundamental, por rede de ensino, entre 1995 e 2010

Fonte: Cima/Seesp, 2012.

As políticas de correção de fluxo diminuíram a distorção ou defasagem idade-série, no ensino fundamental, de 30,9%, em 1998, para 10,1%, em 2010. Neste mesmo período, a distorção no ensino médio passou de 48,5% para 20,8%. A diminuição da quantidade de alunos com idades superiores à série correspondente promoveu também uma melhor distribuição de alunos por classe: em 1999, o ensino fundamental apresentava uma média de 36 alunos por classe, diminuindo para 32 em 2010; no ensino médio, a proporção de 42 alunos por classe em 1999, passou a ser de 36 alunos, em 2010.

As taxas de desempenho também sofreram alterações: as taxas de reprovação e abandono do ensino fundamental, entre 1996 e 2010, diminuíram, respectivamente, de 8,6% para 5,2% e de 7,6% para 1,5%. No ensino médio, contudo, no mesmo período, a taxa de reprovação aumenta de 8,1% para 14,3%, embora o abandono apresente queda significativa, de 16,7% para 5,4%.

Todos os sistemas informatizados implantados foram mantidos e aperfeiçoados durante o período, dando continuidade às intervenções que deles dependem, como a matrícula informatizada e conjunta com os municípios, além de auxiliar no acompanhamento da avaliação e frequência dos alunos e dos convênios de transporte escolar com as redes municipais.

Na questão pedagógica, observa-se que se mantiveram as ações que lançaram raízes na estrutura da Seesp, seja através da criação de equipes na administração central ou na FDE para gerir os programas, seja na criação de funções específicas nas Diretorias de Ensino e nas escolas para executá-los (tais como o programa Escola da Família, os projetos transversais desenvolvidos pela FDE, a Rede do Saber, o Sistema de Segurança Escolar com seus PMECs). No entanto, as decisões sobre a condução pedagógica continuaram estritamente centralizadas no gabinete da Seesp, que, não raro, contratou especialistas estranhos à estrutura para defini-las, traçar-lhes as propostas de execução e elaborar os materiais correspondentes, muitas vezes sem participação da Cenp/CGEB e sem participação alguma das escolas e Diretorias de Ensino.

O mesmo se aplica aos cursos de formação continuada de docentes, classes de suporte pedagógico e demais profissionais da educação. Desde 1995 até 2010, a Seesp contratou ou conviniu cursos de instituições externas, sem consulta às necessidades da rede, cujos profissionais participavam, segundo depoimentos de técnicos da área na Seesp, para contabilização de pontos para progressão na carreira. O resultado desta política se assemelha ao que Rus Perez (2000, p. 108) afirma sobre o governo Montoro

(1983-1987), no qual “[...] ocorreu uma proliferação de projetos que procuraram abarcar todo o sistema de ensino, mas sem articulação entre si; assim, surgem como ações fragmentadas e de breve duração”. Este procedimento se manteve mesmo após a criação da Efap em 2009, que não logrou consubstanciar uma política de formação única e continuada para os profissionais da rede estadual durante os 16 anos pesquisados.

Cumprе ressalvar, ademais, que as principais intervenções pedagógicas foram implantadas de cima para baixo, sem consulta aos seus executores e sem controle e acompanhamento de seus resultados, motivo pelo qual não há dados indicando como foram incorporadas pelas escolas. Iniciativas como a implantação dos ciclos, da progressão continuada, do currículo único, da distribuição dos cadernos de alunos, da distribuição de livros, da avaliação externa e mesmo dos inúmeros e variados cursos de formação de professores continuada carecem de instrumentos e formas de acompanhamento sobre seu impacto e sua execução.

Chama atenção também a proliferação de atividades, programas e projetos de assistência ao educando, custeados pela Seesp, tais como atividades à comunidade aos finais de semana na escola, transporte escolar, merenda e convênios para atendimento aos portadores de necessidades especiais, atendidos por entidades assistenciais.

A política mais longeva e mais característica das diretrizes de cada período foi a de avaliação do rendimento escolar, motivo pelo qual mereceu destaque nesta pesquisa.

4.4 Avaliação externa do sistema escolar

Nesta pesquisa, denominamos avaliação externa as provas em larga escala que vêm sendo aplicadas sistematicamente aos alunos das redes de ensino paulistas desde 1992. Embora, no período de 1995 a 2010, a avaliação externa tenha progressivamente se modificado quanto à forma de elaboração das provas, à metodologia estatística utilizada para escolha das questões, à análise posterior dos resultados e mesmo quanto à utilização das informações proporcionadas, mantém como características inalteráveis a amplitude do universo de alunos avaliados, a uniformidade das questões que compõem a prova, a utilização de recursos estatísticos para análise dos resultados e a concentração da gestão do processo pelos órgãos centrais da Secretaria da Educação.

Embora o estado de São Paulo já tivesse participado de avaliações externas na década de 1980 (GATTI, 2013), a primeira iniciativa da própria Seesp data de 1992, junto às 306 escolas escolhidas para participar do Projeto Educacional Escola Padrão.

Instituído pelo Decreto n.º 34.035, de 20 de outubro de 1991 (SÃO PAULO, 1991b), o projeto outorgava autonomia pedagógica e administrativa a um conjunto de escolas determinadas, dotando-as de estrutura especial no que diz respeito ao quadro de pessoal, salário diferenciado do corpo técnico e docente, recursos financeiros próprios (através de um dispositivo intitulado Caixa de Custeio, criado por lei complementar, para financiar despesas como manutenção das escolas, contratação de terceiros e provimento dos gêneros necessários à merenda escolar) e jornada de trabalho específica (destinando mais de 1/3 da jornada de trabalho dos professores para preparação das aulas e desenvolvimento de atividades pedagógicas fora da sala de aula na escola).

A avaliação externa fazia parte de um conjunto de ações para acompanhamento sistemático do Projeto Escola-Padrão, composta por uma prova aplicada em junho de 1992 para todos os alunos do último ano do ensino fundamental (8ª série, na época), que responderam questões de português, matemática e conhecimentos gerais (abrangendo ciências, história e geografia). A ampliação gradativa do projeto, cuja meta era alcançar 2.224 escolas até o final de 1994, pretendia possibilitar o acompanhamento e avaliação da melhoria de desempenho dos alunos de acordo com o novo modelo proposto pelo Decreto n.º 34.035, de 22 de outubro de 1991 (SÃO PAULO, 1991b).

Já em seu primeiro considerando, a Resolução SE n.º 135, de 26 de maio de 1992 (SÃO PAULO, 1992d), que institui o Programa de Avaliação Educacional das Escolas-Padrão da Rede Estadual de Ensino de São Paulo, dispõe sobre o compromisso da Secretaria de Estado da Educação em “[...] propiciar as condições necessárias para a construção de uma escola autônoma e de qualidade [...]”. Seguem-no como fundamentos a importância da avaliação para destaque de problemas relevantes para o ensino, a necessidade de reforço à função pedagógica, que reside na satisfação das “[...] necessidades básicas da aprendizagem para todos [...]”, a produção de informações como forma de “[...] orientar a formulação de programa de ensino [...]”, a importância destas informações para formulação de políticas de recursos humanos e currículos e a possibilidade dada pelos resultados aferidos de “[...] informar a sociedade e a comunidade educacional sobre o desempenho das escolas por elas custeadas e utilizadas [...]” (SÃO PAULO, 1992d).

Ainda em seu primeiro artigo, a Resolução apresenta como finalidade do programa de avaliação a aferição sistemática dos resultados de desempenho dos alunos, como forma de estimular a prática da autoavaliação da escola visando à “[...] promoção de mudanças e melhoria da qualidade de ensino [...]” (SÃO PAULO, 1992d).

Assim, a primeira versão do processo avaliativo propõe privilegiar a análise dos resultados pela escola, no sentido de sua construção autônoma do processo educativo, apoiado pelo estabelecimento de um conjunto de procedimentos que corroboram esta diretriz por intermédio de expedientes administrativos para que a escola conduza sua ação. Objetivo complementar expresso era o de criar uma cultura avaliativa, centrada na identificação de problemas e ações corretivas, envolvendo escolas, órgãos intermediários e centrais da Seesp.³² Este entendimento se manteve durante o ano de 1993, restrito ao conjunto de escolas participantes do Projeto Escola-Padrão.

Em 1994, com o objetivo de avaliar o rendimento dos alunos de todas as escolas da rede estadual de ensino, o Programa de Avaliação Estadual elegeu uma amostra estatisticamente representativa de 818 escolas, submetendo 152.279 alunos de 4ª e 8ª séries a provas de Português, Matemática e Redação, acrescentando provas de Ciências, História e Geografia para os alunos de 8ª série. Os resultados foram organizados em publicações por disciplina, analisados pelas equipes técnicas da Cenp, que diagnosticaram, em cada área, os pontos curriculares nos quais os alunos apresentaram maior dificuldade de aprendizagem.

4.4.1 Primeiro período – Implantação do Saesp – 1996 a 2000

A nova equipe que assumiu o governo do estado de São Paulo e a pasta da Educação a partir de 1995 suspendeu o Programa Escola-Padrão, mas manteve e expandiu as ações de avaliação externa. Assim, a partir de 1996, o Programa de Avaliação Educacional da Rede Estadual é substituído pelo Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar (Saesp). Instituído pela Resolução SE n.º 27, de 29 de março de 1996 (SÃO PAULO, 1996d), considera como princípios da avaliação:

- a necessidade de estabelecer uma política de avaliação de rendimento escolar em nível estadual, de forma articulada com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica-SAEB/MEC;
- a imprescindibilidade de recuperar o padrão de qualidade do ensino ministrado no Estado de São Paulo;
- a importância em subsidiar o processo de tomada de decisões que objetivem melhoria da administração do sistema educacional através de resultados avaliativos cientificamente apurados;

³² “Este procedimento previa não apenas o diagnóstico global que orientasse as ações do sistema, mas perspectivas de intervenção local que independessem da iniciativa dos órgãos centrais”. (MANDEL; MALUF, 1994, p. 105).

- a necessidade de informar a sociedade e a comunidade educacional sobre o desempenho do sistema de ensino;
- a necessidade das Delegacias de Ensino e Unidades Escolares obterem resultados imediatos para tomada de decisões [...].

Em seu artigo primeiro, a Resolução (SÃO PAULO, 1996d) estabelece como objetivos do sistema:

- I – desenvolver um sistema de avaliação de desempenho dos alunos do ensino fundamental e médio do Estado de São Paulo, que subsidie a Secretaria da Educação nas tomadas de decisão quanto à Política Educacional do Estado;
- II – verificar o desempenho dos alunos nas séries do ensino fundamental e médio, bem como nos diferentes componentes curriculares, de modo a fornecer ao sistema de ensino, às equipes técnico-pedagógicas das Delegacias de Ensino e às Unidades Escolares informações que subsidiem:
 - a) a capacitação dos recursos humanos do magistério;
 - b) a reorientação da proposta pedagógica desses níveis de ensino, de modo a aprimorá-la;
 - c) a viabilização da articulação dos resultados da avaliação com o planejamento escolar, a capacitação e o estabelecimento de metas para o projeto de cada escola, em especial a correção do fluxo escolar.

O Documento de Implantação, por exemplo, destaca a importância dos sistemas de avaliação na formulação de políticas para o ensino público e estabelecimento de um “[...] controle do ensino dos conteúdos mínimos previstos nos currículos e dos padrões de qualidade de ensino [...]” (SÃO PAULO, 1996a, p. 5).

Na sua justificativa, apresenta a necessidade de recuperar o padrão de qualidade do ensino e de criar novas formas de gerir o sistema educacional e as escolas. Fala em racionalização da máquina administrativa e na busca de maior eficiência na prestação dos serviços. Destaca-se, nesta justificativa, a mudança de perspectiva da primeira versão da avaliação educacional no estado de São Paulo: enquanto aquela privilegiava a autonomia pedagógica e o processo de ensino, esta se apoia nas dificuldades da aprendizagem, postulando um sistema de avaliação que possibilite “[...] identificar como se vem processando a aprendizagem e apontar as deficiências do currículo, levantando, ainda, outros aspectos que possam contribuir para seu aperfeiçoamento [...]” (SÃO PAULO, 1996a, p. 7).

O documento de implantação prevê a qualificação de um corpo técnico na Secretaria de Estado da Educação na área de avaliação, o estabelecimento de parcerias com instituições especializadas para elaboração, aplicação, correção das provas e

análise dos resultados, capacitação das instâncias regionais de gestão para condução do processo e disseminação dos resultados.

Com efeito, em 1996, é criado o Departamento de Avaliação do Rendimento Escolar na FDE com o propósito específico de coordenar o processo de implantação do sistema de avaliação externa nas redes de ensino do estado de São Paulo. Uma vez implantado, a gestão do Saresp passaria definitivamente à responsabilidade da Seesp.

Além dos testes de rendimento escolar a serem aplicados, prevê-se a elaboração de um questionário a ser respondido pela equipe escolar sobre seu funcionamento, planejamento, avaliação e capacitação docente. Os dados resultantes dos dois instrumentos seriam tabulados e tratados estatisticamente pela escola, que elaboraria relatórios a serem reunidos pelas equipes regionais (Delegacias de Ensino) e consolidados por uma equipe central, subsidiada por consultoria externa.

O cronograma propõe um estudo em evolução, avaliando séries diferentes e subsequentes no período de 1996 a 1998, de tal forma que, ao final deste período, todas as séries do ensino fundamental pudessem ter sido avaliadas: no primeiro semestre de 1996, a 2ª e 6ª séries do ensino fundamental; no segundo semestre de 1996, a 3ª, 5ª e 7ª séries; em 1997, a 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 1ª do ensino médio; e, em 1998, a 2ª e 6ª séries do ensino fundamental e a 2ª do ensino médio.

Em relação à implantação propriamente dita, a técnica 1³³ destaca como objetivo principal do Saresp a criação de uma cultura avaliativa na rede, produzindo resultados por escola, de modo que cada escola se reconhecesse no processo, diferentemente dos outros programas existentes, que eram amostrais e não censitários.

Afirma que as provas foram elaboradas pela Fundação Carlos Chagas (escolhida porque, na época, era a empresa com mais *know-how* para fazer avaliação), com base nos guias curriculares elaborados pela Cenp no início dos anos de 1990. Segundo a técnica 2, eram provas balanceadas com a mesma proporção de questões de nível fácil, mediano e forte, diferenciadas para as classes do noturno e do diurno, abrangendo cinco disciplinas: língua portuguesa, matemática, ciências, história e geografia.

Os professores reagiram à proposta de avaliação porque consideraram uma ingerência indevida seu aluno ser avaliado por um instrumento construído fora da escola. Temiam ser punidos dependendo do resultado das provas e também não reconheciam no instrumento “conteúdos” por eles trabalhados na sala de aula.

³³ Foram entrevistadas duas técnicas que acompanharam todo o processo.

Visando minimizar as resistências, a Seesp optou por um modelo de aplicação das provas que desvinculava o desempenho da turma em relação ao professor, juntando e organizando os alunos de cada série por ordem alfabética e dividindo a lista em grupos de 30 ou 35 alunos, cada qual respondendo a prova de uma disciplina. Para que os professores pudessem interferir em relação ao “conteúdo”, em 1997 e 1998, a Seesp passou a incentivá-los para elaborar os itens da prova. Esta colaboração era encaminhada para uma equipe central para análise, que constatou o alto grau de dificuldade das questões assim elaboradas. Este retorno foi dado aos professores para que refletissem sobre a avaliação que usualmente utilizavam junto aos seus alunos.

O modelo de correção das provas permitia que a escola fosse a primeira a ter acesso aos resultados da avaliação. Os próprios professores corrigiam as provas, preenchiam a folha de resposta e a encaminhavam aos órgãos centrais para sua tabulação. No segundo ano, a FDE construiu um sistema em que as Diretorias de Ensino digitavam os resultados. Assim, antes de ser publicado o resultado geral do estado, a escola já se apropriava do seu resultado.

A Seesp disponibilizava, ainda, um roteiro de cada disciplina, por série, para avaliar cada questão, denominado Parâmetros para Avaliação Educacional,³⁴ distribuído às escolas e DEs. Compõem tais roteiros: uma introdução resumindo o que se espera que os alunos aprendam na disciplina naquela série, o detalhamento dos “conteúdos” e objetivos da disciplina, os objetivos e “conteúdos” de cada questão da avaliação e uma bibliografia de apoio. Utilizando-se o roteiro para análise dos resultados, a escola poderia fazer seu planejamento e demandar para a DE os cursos de formação necessários.

Os relatórios resultantes, para os anos de 1996 (SÃO PAULO, 1996a), 1997 (SÃO PAULO, 1998a) e 1998 (SÃO PAULO, 2000a), documentam fartamente o conhecimento produzido pelo instrumento da avaliação: trazem os resultados do desempenho dos alunos por série, o perfil dos alunos com suas características individuais, as informações sobre as escolas e suas condições de organização e funcionamento, e um relatório final com o cruzamento dos resultados do desempenho escolar, perfil do alunado e características das escolas. Os relatórios dos anos de 1997 e

³⁴ Estes roteiros se encontram disponíveis na FDE, com a equipe técnica da Gaire.

1998 apresentam ainda uma análise estatística sobre os fatores que influenciam o rendimento e a comparação com os resultados dos anos anteriores.

Até 1998, o caráter da avaliação era diagnóstico, dada a aplicação das provas no início do ano letivo, e censitário em termos de escola, mas amostral em termos de aluno (isto é, todas as escolas participaram, mas os alunos foram divididos entre as disciplinas avaliadas, de sorte que cada aluno fizesse apenas uma prova). Em 1999, não houve aplicação de provas, porque o sistema estava sendo reavaliado para que, em 2000, passasse a avaliar o aluno ao final do ano letivo. A avaliação deixa de ser diagnóstica para ser uma avaliação de rendimento, e os resultados de um ano passam a ser utilizados no planejamento do ano seguinte.

Do ponto de vista da estrutura, cada Diretoria de Ensino tinha um coordenador do Saresp que participava das capacitações da Seesp com orientações sobre a aplicação e análise dos resultados. Cabia a estes coordenadores elaborar um relatório compatibilizando os resultados do conjunto das escolas da Diretoria de Ensino e indicar as ações e prioridades em função dos resultados. Estes relatórios eram encaminhados para a FDE, que contratava uma equipe de especialistas de universidades para analisá-los. As Diretorias de Ensino recebiam a devolutiva desta análise, com recomendações de intervenções para melhoria do processo educativo e avaliativo.

4.4.2 Segundo período do Saresp – 2001 a 2006

Em 2001 a avaliação se tornou censitária, testando cada aluno em língua portuguesa e leitura apenas, com caráter de certificação: aplicada ao final de cada ciclo do ensino fundamental, o resultado aferido determinava a continuidade do aluno na série subsequente ou seu encaminhamento para as classes de recuperação. Era a formação da primeira turma dos ciclos e a Seesp quis fazer, com isso, a avaliação do programa de progressão continuada. (SÃO PAULO, 2005a).

Segundo a técnica 1, a equipe responsável pelo Saresp reagiu contrariamente à proposta, entendendo que a avaliação externa foi um processo difícil de implantar, mas que tinham tido sucesso na sua incorporação como um instrumento de auxílio ao planejamento da escola. A nova modalidade de avaliação em 2001 tinha finalidade distinta daquela para a qual o Saresp foi criado, contrariando seus princípios. Diante da resistência, a Seesp assumiu a condução do Saresp esse ano.

A prova foi aplicada em novembro e, por ser nominal, isto é, identificando cada aluno, o resultado do Saresp substituiu os resultados das avaliações do aluno no final daquele ano, indicando a necessidade de recuperação nas férias. Outra prova foi aplicada em fevereiro, após a recuperação, para decidir se o aluno seria reprovado ou não.

Em 2002, volta-se ao modelo original (avaliação censitária por escola e amostral por aluno), centrada nas competências de leitura e escrita, considerada por pesquisas internacionais como parâmetro de verificação do desempenho dos alunos nas demais disciplinas. Nesse ano, não foram aplicados questionários destinados aos alunos e outros agentes escolares.

Em 2003 e 2004, os questionários destinados aos alunos voltaram a ser aplicados e se manteve a avaliação apenas em relação às competências de leitura e escrita. Introduziu-se, em 2004, um novo procedimento que permitiu a comparação estatística dos resultados nos diversos períodos de ensino (manhã, tarde e noite), através de aplicação de uma prova específica numa amostra de alunos. De acordo com o relatório, esta prova de ligação³⁵ permitiu “[...] a introdução de uma nova medida no âmbito do Saresp – *o score verdadeiro*” (SÃO PAULO, 2005a, p. 18, grifo nosso).

Em 2003, o secretário, Gabriel Chalita, atendendo, segundo sua justificativa, uma reivindicação dos pais, estendeu o Saresp para todos os alunos de todas as séries, em língua portuguesa, cópia e leitura, incluindo, a partir de 2005, as provas de matemática.

Apenas em 2005 o relatório aponta as Propostas Curriculares da Cenp e os Parâmetros Curriculares Nacionais como fundamento para elaboração das provas, que, agora, passam a abranger também matemática. A prova de ligação se mantém. Os resultados de cada aluno são documentados em um relatório entregue para cada escola. Contudo, os dados ainda não eram comparáveis com os resultados nacionais, um dos motivos pelos quais o Saresp se modifica substancialmente a partir de 2007.

Por isso, segundo a técnica 2, em 2006, não houve Saresp, já que a nova diretriz exigia revisão das matrizes de referência (relação de competências e habilidades a serem avaliadas pela prova, nas diversas disciplinas), de modo a compatibilizá-las com as do Saeb.

³⁵ Prova de “ligação” é uma prova adicional, aplicada a um conjunto de alunos, com o objetivo de relacionar a escala de habilidades entre duas séries consecutivas, uma vez compostas por itens que integram as provas destas duas séries.

4.4.3 Terceiro período do Saresp – a partir de 2007

Tem início, em 2007, uma nova fase do Saresp (SÃO PAULO, 2009a) As mudanças introduzidas têm por objetivo “[...] torná-lo cada vez mais adequado tecnicamente às características de um sistema de avaliação em larga escala, que permita acompanhar a evolução da qualidade do sistema estadual de ensino ao longo dos anos”. Fazem parte deste escopo a pré-testagem dos itens (questões da prova), “[...] o que resultou em instrumentos dotados de mais qualidade métrica [...]” e sua compatibilização com habilidades e competências avaliadas pelo Saeb. A métrica do Saeb é construída a partir de uma escala de proficiências (isto é, habilidades e competências esperadas de cada aluno em cada série avaliada) que varia de 0 a 500.

De acordo com o documento, “[...] a escolha dos números que definem os pontos da escala de proficiência é arbitrária e construída a partir dos resultados da aplicação do método estatístico de análise dos resultados denominado TRI (Teoria de Resposta ao Item)” (SÃO PAULO, 2009a, p. 7). Todas as disciplinas passam a ser avaliadas em anos alternados. Em matemática, por exemplo, “[...] foram introduzidos itens com respostas construídas pelos alunos, por meio das quais poderão ser verificadas as diferentes estruturas de seu pensamento lógico-matemático” (SÃO PAULO, 2009a, p. 7).

Em 2007, começam a ser elaboradas e testadas novas matrizes para um Saresp que deveria obedecer às regras desta nova técnica. Segundo a técnica 2, a construção destas novas matrizes foi realizada por um grupo de assessores e consultores contratados pela Seesp, especialistas muito raros pois precisam dominar os fundamentos e “conteúdos” de sua especialidade e as questões metodológicas da avaliação externa, de modo a discriminar qual habilidade será testada em cada questão. Por isso, foram oferecidos também cursos de formação para professores e professores coordenadores para capacitá-los a elaborar questões tecnicamente, garantindo, por exemplo, que as alternativas tenham o mesmo tamanho, sejam verossímeis e não se auto anulem.

Para a técnica 2, quanto mais integrada ao currículo adotado, mais eficiente é a avaliação. Contudo, não sabe afirmar se as competências e habilidades avaliadas pelas provas do Saresp refletem aquelas estabelecidas pelo currículo único implantado a partir de 2008.

Embora a intenção fosse que a avaliação refletisse o desempenho dos alunos em relação às expectativas de aprendizagem expressas no currículo, conforme descrito no

documento básico de referência das matrizes curriculares para avaliação, na prática, isso não ocorreu. Equipes diferentes elaboraram os cadernos e propostas curriculares e a avaliação. Por não serem compostas por membros das equipes técnicas da Cenp, o conhecimento e experiências acumulados por estas pessoas se perderam quando saíram da Seesp, no final de 2010.

De acordo com os depoimentos recolhidos, se por um lado a metodologia adotada para elaboração das provas do Saresp possibilita maior comparabilidade dos dados, por outro limita a análise de seus resultados por escola.

Segundo a técnica 1, a metodologia adotada se baseia na teoria denominada Blocos Incompletos Balanceados (BIB), que possibilita avaliar um número maior de habilidades, na medida em que o aluno não tem que ser testado em todas, e que garante comparabilidade entre períodos, entre séries, com os resultados do Saeb e com os das avaliações internacionais (como o Pisa). Formam-se 26 blocos de questões e cada prova contém três desses blocos, reunidos aleatoriamente. A confecção dos itens que compõem tais blocos fundamenta-se na Teoria de Resposta ao Item (TRI), segundo a qual, para que as respostas tenham validade estatística, é preciso garantir um número mínimo de “respondentes”; “não são mais alunos, mas respondentes”, nas palavras da técnica 2. Os alunos não são avaliados em sua individualidade, mas como representantes de grupos com determinadas habilidades que aparecem no resultado final. Segundo Fletcher (1993, p. 4), “[...] talvez o aspecto mais importante da nova teoria (a TRI) é a promessa de fornecer medidas invariantes de desempenho cognitivo, que não dependem dos itens que compõem a prova ou das pessoas investigadas na amostra”.

Assim, a TRI consegue organizar os grupos e alunos numa mesma métrica, independente de período ou características individuais e, quanto maior o número de alunos, isto é, de respondentes, mais afinado é o resultado.

Por isso, alerta a técnica 2, é complicado avaliar os resultados por escola, pois o número de “respondentes” de cada uma não é relevante estatisticamente, isto é, o contingente de alunos de uma escola que respondem à prova pode ser inferior ao que a metodologia estatística estabelece como representativo de um grupo ou comportamento. Além disso, em escolas pequenas, os alunos podem responder um número de blocos de questões que não represente todas as habilidades a serem testadas, já que cada prova contém apenas três blocos de questões.

Além disso, para que os especialistas possam avaliar se um item funciona estatisticamente, é necessária sua pré-testagem em grupos diferentes de alunos. Nenhum item pode apresentar, no pré-teste, 100% de acerto, pois este resultado indica que ele não está avaliando nada. Esta metodologia considera que os alunos podem ser divididos em tipos de desempenho: forte, mediano e fraco. Se todos os tipos acertam a questão, o item não serve para diferenciá-los. A intenção não é obter um bom resultado final, mas um resultado que diferencie grupos de alunos, de modo a avaliar o desempenho do sistema.

Além disso, a avaliação externa sempre reserva cerca de 15% de questões para discriminar um grupo de alunos que possuem habilidades superiores àquelas esperadas para a série em que se encontram. Por causa destes itens que testam um conhecimento superior ao da série avaliada, é muito difícil o resultado de uma Diretoria de Ensino ou de uma escola alcançar mais de 80% ou 85% de acertos na prova.

Para composição das provas, foram adquiridos itens pré-testados do MEC, que disponibiliza de todas as séries, para facilitar a comparação dos resultados do estado com os do país. Para o dia da prova, foram contratados aplicadores, substituindo os professores da escola que exerciam esta função no antigo modelo.

Os resultados do Saresp passam a compor, a partir de 2008, o Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (Idesp):

O IDESP é um indicador que avalia a qualidade da escola. Nesta avaliação, considera-se que uma boa escola é aquela em que a maior parte dos alunos apreende as competências e habilidades requeridas para a sua série, num período de tempo ideal – o ano letivo. Por este motivo, o Idesp é composto por dois critérios: o desempenho dos alunos nos exames de proficiência do Saresp (o quanto aprenderam) e o fluxo escolar (em quanto tempo aprenderam). (SÃO PAULO, 2011e).

A Resolução SE n.º 74, de 6 de novembro de 2008 (SÃO PAULO, 2008e), institui o Programa de Qualidade da Escola (PQE) criando o Idesp como uma nota a ser atribuída para cada escola, calculada com base no desempenho escolar (através dos resultados do Saresp) e no fluxo escolar (através das taxas de aprovação). Uma vez construída a escala, que varia de 0 a 10, a Resolução dispõe sobre as metas a serem alcançadas pela escola ano a ano, até o ano de 2030, quando se espera que todas as escolas atinjam Idesp igual a 7,0 para o ciclo da 1ª a 4ª série, 6,0 para o ciclo da 5ª a 8ª série e 5,0 para o ensino médio.

Tanto a técnica 1 quanto a técnica 2 consideram que esta nova forma do Saresp possibilitou a comparação dos dados dos diversos períodos entre si e de São Paulo com os do Brasil, mas enfatizam que a avaliação externa perdeu sua finalidade pedagógica de auxiliar a escola no seu planejamento. A técnica 2 questiona ainda a validade estatística dos dados por escola, lembrando que, se o número de alunos das séries avaliadas for muito pequeno, o resultado pode ser distorcido.

Além disso, afirma que a evasão pode afetar significativamente o dado de fluxo escolar considerado no cálculo do Idesp. Cita o exemplo de uma escola que visitou, em que a única classe de ensino médio prejudicou o índice da escola por causa do fluxo escolar, pois 5 alunos, de uma classe de 25, abandonaram a escola: dois foram mortos e três foram internados na Fundação Casa. Na sua avaliação, há questões socioeconômicas das escolas que não são consideradas na composição do Idesp.

A nota do Idesp, aferida pela escola, determina o pagamento, ao final do ano, da Bonificação por Resultados. Desta forma, à escala de gradação das competências é conferida legitimidade jurídica a partir da publicação da Lei Complementar n.º 1.078, de 17 de dezembro de 2008 (SÃO PAULO, 2008d), que institui a Bonificação por Resultados (BR) no âmbito da Secretaria da Educação. Embora a concessão de um prêmio pecuniário aos profissionais da educação tenha sido prática corrente no âmbito da Secretaria de Educação desde o ano 2000, o texto da lei agrega ao cálculo para concessão do prêmio, além de indicadores de assiduidade dos profissionais, o Idesp aferido pela escola em seus segmentos.

A Lei foi regulamentada pela Resolução Conjunta CC/SF/SEP/SGP-1, de 10 de março de 2009 (SÃO PAULO, 2009i), envolvendo quatro Secretarias de Estado – Casa Civil, Fazenda, Planejamento e Gestão Pública –, ao publicar os critérios e parâmetros para definição dos indicadores globais da Secretaria de Educação que fundamentam o pagamento da bonificação por resultados.

Em 2010, o Saresp completou 15 anos de existência. Salvo por dois anos, ele foi aplicado sistematicamente na rede estadual de ensino, sendo expandido para a rede municipal quando demandado. As transformações pelas quais passou foram tão significativas a partir de 2007 que não é possível comparar os dados produzidos a partir deste ano com aqueles aferidos anteriormente. A Tabela 22, abaixo, que apresenta as séries avaliadas por ano, releva o fato de que, nos três primeiros anos, a avaliação, realizada no início do ano, já permitia às escolas incorporarem ao seu planejamento seus resultados, aos quais tinham acesso imediato pelo fato de examinarem as provas.

Tabela 22 – Saesp – Séries avaliadas, por ano, entre 1996 e 2010

PERÍODO	SÉRIE	ENSINO FUNDAMENTAL								ENSINO MÉDIO		
		1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	1ª	2ª	3ª
INÍCIO DO ANO	1996											
	1997											
	1998											
FINAL DO ANO	2000											
	2001											
	2002											
FINAL DO ANO	2003											
	2004											
	2005											
FINAL DO ANO	2007											
	2008											
	2009											
	2010											

Fonte: FDE/Gaire.

Tabela 23 – Saesp – Disciplinas, séries avaliadas e data de aplicação, entre 1996 e 2010

ANO	SÉRIE/ANO AVALIADA(O)	DISCIPLINAS*				DATA DE APLICAÇÃO
		LP	MAT	CN	CH	
1996	3ª EF					23/04
	7ª EF					
1997	4ª EF					23/04
	8ª EF					
1998	5ª EF					23/06
	1ª EM					
1999	NÃO HOUVE					
2000	5ª/7ª EF e 3ª EM					23/11
2001	4ª/8ª EF					29/11/01 e 24/01/02
2002	4ª/8ª EF**					05/12
2003	1ª EF a 3ª EM**					03/12
2004	1ª EF a 3ª EM**					25/11
2005	1ª EF a 3ª EM**					9 e 10/11
2006	NÃO HOUVE					
2007	1ª,2ª,4ª,6ª,8ª EF e 3ª EM					28 e 29/11
2008	1ª,2ª,4ª,6ª,8ª EF e 3ª EM					27 e 28/11
2009	2ª,4ª,6ª, 8ª EF e 3ª EM					17,18 e 19/11
2010	3ª,5ª, 7ª,9ª EF e 3ª EM					17 e 18/11

* LP – língua portuguesa e leitura; MAT – matemática; CN – ciências da natureza (biologia, física e química); CH – ciências humanas (geografia e história)

** Somente leitura foi avaliada

Fonte: FDE/Gaire.

Em relação às disciplinas avaliadas, com exceção de língua portuguesa, o histórico também se apresenta prejudicado, pois as demais disciplinas não foram sistematicamente incorporadas nas avaliações, conforme demonstra a Tabela 23, acima.

Uma característica constante do processo é a contratação de instituições externas para realização das provas. Nos primeiros anos, estas empresas eram responsáveis pela elaboração, impressão, guarda e distribuição da prova, além do auxílio no tratamento dos resultados. A partir de 2007, elas passam a responder também pela contratação de fiscais de prova, por sua correção e pela elaboração dos relatórios.

Tabela 24 – Saesp – Número de alunos, custo e contratos, entre 1996 e 2010

ANO	ALUNOS	VALOR NO ANO	VALOR EM DEZ/2010*	CUSTO ALUNO	CONTRATADA	CONTRATANTE	TIPO DE CONTRATAÇÃO
1996	1.210.500	2.960.301,00	6.143.977,26	5,08	SELECT	SEE	Sem informação
1997	1.091.220	2.782.988,00	5.510.092,57	5,05	SELECT	FDE	Short list Banco Mundial
					FCC	FDE	Dispensa de licitação
1998	1.631.100	4.379.000,00	8.828.019,47	5,41	SELECT	FDE	Short list Banco Mundial
					FCC	FDE	Dispensa de licitação
2000	1.830.600	4.131.694,00	7.345.590,39	4,01	FCC	FDE	Técnica e preço
2001	1.420.000	16.197.752,00	26.881.923,60	18,93	VUNESP	SEE	Sem informação
2002	331.000	2.640.000,00	3.985.963,47	12,04	VUNESP	FDE	Dispensa de licitação
2003	5.007.500	9.919.250,00	13.845.689,31	2,76	FCC	FDE	Dispensa de licitação
2004	5.338.500	12.559.250,00	16.450.655,73	3,08	CESGRANRIO	FDE	Dispensa de licitação
2005	4.600.000	7.682.000,00	9.626.577,71	2,09	CESGRANRIO	FDE	Dispensa de licitação
2007	2.100.000	7.491.000,00	8.770.498,26	4,18	FCC	FDE	Técnica e preço
2008	1.820.000	17.981.947,00	19.831.115,43	10,90	CESGRANRIO	FDE	Técnica e preço
	20.000	5.710.360,00	6.297.583,25		CESGRANRIO	FDE	Técnica e preço
2009	2.471.708	26.945.779,94	28.669.962,14	11,60	UFJF/CAED	FDE	Técnica e preço
2010	2.440.000	33.487.096,67	33.487.096,67	13,72	VUNESP	SEE	Dispensa de licitação

Fonte: Gerência de Avaliação e Indicadores do Rendimento Escolar (Gaire).

* Corrigido pelo índice IPC/FIPE

Observa-se, na Tabela 24, acima, que a forma de contratação varia no período e a mesma empresa já foi contratada com dispensa de licitação e por licitação de técnica e preço. No primeiro caso, não se realiza a licitação e a empresa é contratada mediante autorização e justificativa da autoridade superior do órgão, publicadas na imprensa oficial,

obedecendo os critérios e situações conforme o artigo 24 da Lei n.º 8.666 (BRASIL, 1993), que estabelece as normas e regras para contratação na administração pública. No segundo caso, as empresas concorrentes são obrigadas a entregar uma proposta técnica e uma proposta de preço e as duas são julgadas através de critérios de pontuação previamente estabelecidos para a proposta técnica e de menor preço para a outra. Ganha a concorrência a empresa que combinar a proposta técnica melhor pontuada com o menor preço.

Independente da forma de contratação, observa-se que a mudança da metodologia e do tipo de prova do Saesp encareceu progressivamente o processo nos últimos anos. Mais cara, a avaliação tornou-se também mais distante das escolas na sua realização.

Gatti (2013) e Casassus (2013) não poupam críticas a este tipo de avaliação. Ambos alertam para seu uso político, cuja comunicação social dos resultados não significa que sejam usados para tomada de decisões, mas para legitimar as ações do governo através de um discurso científico e de procedimentos padronizados, orientando os gastos com educação. Para Casassus, este tipo de avaliação, descontextualizada, produz pouca informação para orientar processos de ensino.

Gatti questiona se a metodologia da TRI é a melhor estratégia para avaliar as escolas e denuncia o reducionismo curricular pela concentração das provas em duas disciplinas (língua portuguesa e matemática). Para ela, é uma ligação sem lastro pedagógico e educacional identificar itens do currículo com alunos e escolas cujas características são desprezadas na prova, pois, se não fossem descontextualizados, os resultados não seriam comparáveis. Neste tipo de prova, os resultados indicam, no máximo, que determinados itens são mais difíceis que outros, o que já se sabe no pré-teste. A técnica 2 corrobora esta visão ao constatar que os especialistas ficam tão enfiados nas questões da avaliação externa que “[...] começam a pensar a avaliação pela avaliação, perdendo o foco de um componente do currículo”.

No âmbito desta pesquisa, o Saesp apresenta um processo emblemático de incorporação de uma tecnologia e metodologias estrangeiras ao contexto local e seu uso de acordo com os interesses e diretrizes dominantes, resultando na modernização e racionalização de procedimentos enxertados a uma forma de dominação histórica conservadora, de uso do patrimônio e poder públicos para preservação de interesses privados.

Ao distanciar-se da escola, o processo ganha em publicidade dos resultados e comparabilidade, mas perde em contribuição efetiva para sua incorporação no processo

educativo. Embora apareça como uma política de gestão por resultados, própria de políticas neoliberais que preconizam a diminuição do Estado e responsabilização dos atores e instâncias que prestam o serviço (no caso, as escolas e seus professores), o Saresp é mais uma das estratégias de expansão e controle do Estado sobre a oferta de serviços públicos, centralizando a contratação das ações diretamente relacionadas à avaliação e expandindo sua influência sobre outros setores relacionados.

Como já dito, a metodologia atualmente adotada no Saresp não favorece um bom desempenho nas provas porque despreza os itens que apresentam bons resultados. Além disso, a metodologia de cálculo do Idesp também anula os melhores resultados. Segundo a nota técnica publicada pela Seesp no *site* do Idesp, o indicador é resultado da multiplicação entre o indicador de desempenho da série e o indicador de fluxo da série (são considerados nos cálculos apenas o 5º e 9º anos do ensino fundamental e a 3ª séries do ensino médio). O indicador de desempenho é uma média ponderada da distribuição dos alunos daquela série, segundo os níveis de desempenho. Nesta fórmula, o número de alunos com desempenho abaixo do básico é multiplicado por 3, o número de alunos com desempenho de nível básico é multiplicado por 2, o número de alunos com desempenho de nível adequado é multiplicado por um e o número daqueles que tiveram desempenho acima do esperado, isto é, de nível avançado, é multiplicado por zero (SÃO PAULO, 2011e). Em outras palavras, os melhores resultados são desprezados no cálculo do indicador.

Assim, concomitante aos baixos resultados sistematicamente aferidos, ampliam-se os gastos com material didático, aquisição e distribuição de livros, contratação de especialistas, ações de formação conveniadas com universidades e institutos de ensino superior, aquisição de equipamentos e sistemas de tecnologia da educação. Como já apontado, os recursos para custeio destas despesas, em 2010, foram ampliados na proporção em que se reduziu a folha de pagamento dos professores.

No estado de São Paulo, em que a rede própria estadual ultrapassa cinco mil unidades escolares, atendendo mais de 4,5 milhões de alunos, a aquisição de produtos e serviços é centralizada. Consequentemente, são fornecedoras apenas poucas empresas e corporações de grande porte cuja produção consegue atender ao gigantismo e capilaridade da estrutura da Seesp. Sua contratação é realizada em obediência estrita à legislação vigente, mas a magnitude das ações contratadas restringe consideravelmente as empresas que se apresentam para os certames licitatórios em condições de competir e atender à demanda. Em alguns casos, são sempre as mesmas empresas contratadas para

aquisição dos serviços e produtos, atualizando, racional e legalmente, a velha prática patrimonialista de favorecimentos econômicos, tal qual descrito por Martins (1994).

O fenômeno denunciado por Gatti (2013) e Casassus (2013) – de legitimação das ações do governo através do discurso científico – adquire, assim, materialidade no caso do Saresp, cujos resultados, utilizados como medida única e principal da qualidade do ensino oferecido pela escola no cálculo do Idesp, responsabilizam o professor pelo fracasso escolar de seus alunos. Em São Paulo, o capital político auferido pela ação do Estado é contraposto à ineficiência da escola que não alcança ainda o que lhe é proposto. O abismo entre estes opostos não é ocupado pela iniciativa livre do mercado, mas pela interferência cada vez mais contundente de um Estado agigantado em sua capacidade de agregar interesses que lhe garantam sua manutenção e permanência.

5 CONCLUSÃO

A pesquisa realizada buscou identificar elementos burocráticos estruturantes da Seesp no período de 1995 a 2010 e elementos tradicionais da herança patrimonialista que constituem o Estado brasileiro. Investigou-se, ao longo do período, como se relacionaram e a influência desta associação para o recrudescimento da centralização dos processos decisórios. Os resultados indicam, primeiramente, que esta relação não foi unívoca em todos os anos, assumindo diferentes formatos de acordo com quem assumiu a pasta, embora presente, numa retrospectiva pautada nos conceitos aqui considerados, um revigoramento de traços tradicionais e patrimonialistas no final do período.

Assim, no âmbito da atuação da Seesp, verificou-se que o primeiro período deste intervalo se caracteriza por uma gestão com um planejamento minucioso e integrado das ações propostas, calcados na racionalização burocrática da Seesp e na descentralização e desconcentração da execução das iniciativas, o que, como se observou, resultou na centralização dos processos decisórios. É voz corrente entre os funcionários da Seesp que se tratava de uma gestão autoritária, mas eficiente. Esta visão sobre a gestão corrobora a tendência histórica do país de êxito na implantação de processos burocráticos em instâncias governamentais em períodos autoritários, cuja concentração de poder possibilitava o enfrentamento das práticas tradicionais. É o único momento dos anos estudados em que as medidas adotadas enfrentam ainda alguma resistência por parte dos atores envolvidos, como os professores no caso da implantação do Saresp, ou os vereadores, prefeitos e deputados estaduais quando da extinção das DREs e Delegacias de Ensino e na instituição de processo seletivo para delegados de ensino. A gestão da secretária Rose Neubauer logrou alcançar a universalização de alguns procedimentos como reorganização da rede, universalização da matrícula, informatização dos processos administrativos, municipalização do ensino e avaliação do rendimento escolar, que se mantêm até hoje. Neste período, os processos burocratizantes, no sentido de maior racionalização da estrutura, sobrepuseram-se às práticas tradicionais.

O segundo período se caracteriza por uma gestão sem grandes modificações do ponto de vista administrativo e com iniciativas difusas do ponto de vista educacional. A atuação da Seesp se ampliou na área social, multiplicando os convênios com entidades assistenciais, com transporte de alunos e com instituições de ensino superior para

beneficiar seus estudantes com bolsas de estudos em troca de seu trabalho aos finais de semana nas escolas. As decisões continuaram a ser tomadas centralizadamente, mas as resistências diminuíram.

O terceiro período é caracterizado pela concepção de gestão por resultados, com forte tendência centralizadora. A centralização era política do governo do estado. Segundo depoimento de um assessor da época, as políticas da secretaria foram definidas no interior das diretrizes do governo estadual, que exigiu a implantação de uma política de bonificação, impôs a constituição de um currículo único e aprovou os materiais didáticos distribuídos para a rede. No âmbito da Seesp, a falta de comando único foi sentida com a autonomia que a FDE conquistou no período, intervindo na rede escolar com projetos próprios. Em ambas as instituições, observou-se o desmantelamento do conhecimento técnico especializado, mediante contratação de especialistas para propor, conduzir e gerir processos educacionais intrínsecos às atribuições da Seesp, como propostas curriculares, materiais didáticos e provas da avaliação do rendimento escolar.

No âmbito da estrutura, isto é, da organização administrativa de instâncias, departamentos e setores da Seesp, observou-se a falta de transparência, de publicidade e formalização na constituição de órgãos e equipes, preponderando uma cultura tradicional de conformar a estrutura aos interesses do momento, privados não por atender a um interesse particular do mandante, mas por manter oculto do escrutínio público os objetivos e critérios de sua decisão. Vimos que esta tendência é vasta na história da instituição, estendendo suas raízes desde suas primeiras configurações e refletindo, na estrutura, uma cultura organizacional de implantação de projetos e programas sem a participação de seus executores. Aqueles que permanecem, com frequência, ganham espaço físico concreto nas unidades administrativas e nos organogramas. Os demais tendem a desaparecer tão logo os responsáveis pela sua execução sejam substituídos por outros de confiança da nova gestão. Vemos também, especialmente na publicação de regulamentações com propostas de reorganização, um projeto ou uma visão ideal de como a estrutura deveria se constituir, que não se realiza na prática, denotando a falta de planejamento a longo prazo e alternância dos projetos de governança, de acordo com a rotativa das gestões e dos ocupantes das instâncias deliberativas.

Se, no início do período, a estrutura da FDE reproduz as diretrizes políticas da Seesp, na última gestão, a estrutura ganha autonomia e passa a representar benefícios concedidos por liberalidade administrativa da presidência e diretores aos funcionários

do seu quadro de pessoal. Sob este aspecto, durante todo o período, observa-se a preponderância progressiva da tradição patrimonialista sobre a racionalidade burocrática, eventualmente se apoiando nesta para dar aparência formal e pública a decisões tomadas em âmbito das opções privadas.

No âmbito dos recursos humanos, as evidências da manutenção de um padrão patrimonialista de condução das relações profissionais são mais contundentes, em meio ao estabelecimento de critérios objetivos para ingresso, progressão e promoção em carreiras implantadas. Quando comparadas as ações das Seesp com os preceitos weberianos, como característicos do tipo de organização do corpo administrativo de uma burocracia (WEBER, 1984a; 1984b; FREUND, 1975; LIMA, 2012), verifica-se que a Seesp, no período:

- a) remunerou os serviços prestados através de um salário regular, com direitos garantidos a pensões, aposentadorias e eventualmente outros benefícios;
- b) definiu plano de carreira, com possibilidade de ascensão para os cargos hierarquicamente superiores fundada em critérios objetivos baseados na antiguidade ou desempenho, e não pela vontade de uma autoridade;
- c) manteve documentação e registro das normas, regras, decisões e atos administrativos.

Ao mesmo tempo, frente ao conceito weberiano, observou-se que a Seesp, apenas parcialmente:

- a) estabeleceu e normatizou os serviços, definindo as competências necessárias para executá-los, regulamentados por normas e regras fixas que definem inclusive o âmbito e o alcance do poder de decisão para cumprimento das tarefas correspondentes, especialmente no nível das escolas, lembrando que, no contexto dos serviços executados nas Diretorias de Ensino e nos órgãos centrais da Seesp, a regulamentação de atribuições e competências exigidas é rara;
- b) atribuiu poder definido por regras específicas ao funcionário em função de sua posição na hierarquia, isto é, do cargo que ocupa, para os ocupantes de QM e do QAE que atuam nas escolas e Diretorias de Ensino, nos cargos concursados. Para a maior parte dos ocupantes do QSE e todos os servidores afastados, comissionados ou designados, esta condição não é clara, nem objetiva e muito menos definida em norma ou regulamento. Nestes casos, a posição que o funcionário ocupa depende de sua relação pessoal com os superiores ou com seus pares. Na FDE, estas regras são claras e especificadas em normas de organização;

- c) selecionou ocupantes do QM e QAE por mérito, por intermédio de concursos, exames ou títulos, de acordo com as competências exigidas para atribuição de uma posição na hierarquia, e nomeados para seus cargos (e não eleitos). Parte do QM, como descrito, foi incorporada por lei e outra parte pode ser contratada sem concurso por um prazo de 12 meses, podendo ser renovados a cada ano. Os demais profissionais da educação, especialmente do QSE, são nomeados por livre decisão de seus superiores. Na FDE, o número de concursados manteve-se praticamente inalterado ao longo do período investigado, enquanto o número de prestadores de serviços terceirizados aumentou progressivamente. É notória, neste sentido, a recusa ou relutância dos órgãos competentes em aprovar ou executar os processos propostos de concurso para provimento de pessoal técnico qualificado para a Seesp e para a FDE, especialmente das instâncias com poder de decisão;
- d) manteve a hierarquia das funções, com escalas de subordinação em que o nível inferior se reporta ao nível imediatamente superior, especialmente em relação às escolas, compreendidas como órgão executor das atividades-meio da Seesp, conforme já descrito. Nas demais instâncias, a falta de formalização das mudanças na estrutura dificulta a visualização das escalas de subordinação em suas equipes. Na FDE, ao contrário, a formalização é clara e cada mudança foi pormenorizadamente registrada a partir de 2004, oficializada por meio da publicação de portarias internas;
- e) proteção dos funcionários em relação às decisões e atividades, especialmente os concursados, uma vez que se baseiam no cumprimento do ordenamento estabelecido e das regras predefinidas. Bezerra (2013), nos mostra o quanto o emaranhado legislativo da Seesp é manipulado pelos atores das escolas em favor de seus interesses do momento, protegendo-os dos conflitos e amenizando resistências. Por outro lado, tais regras e ordenamentos não se aplicam aos comissionados e terceirizados, dada a fragilidade de seu vínculo empregatício, sujeito à vontade de quem os nomeou. Na FDE, as regras não garantiram proteção aos funcionários, a não ser quando acionadas judicialmente.

Não se observam, a não ser por uma vocação ou iniciativa individual, os seguintes componentes do tipo ideal de burocracia:

- a) controle sistemático e rigoroso do desempenho dos funcionários em cada cargo. Mesmo os indicadores considerados para pagamento da bonificação se reduzem à frequência do funcionário. Nos últimos anos do período, a avaliação de desempenho

dos professores foi considerada como corolário do desempenho dos alunos, baseando-se nos resultados das provas do Saresp e sua frequência (do aluno) à escola. Para os demais profissionais, não houve avaliação. Mesmo os ocupantes de cargos do QAE e QSE recebem bonificação a partir do desempenho dos alunos. Na FDE inexistiu qualquer tipo de avaliação de desempenho;

- b) o funcionário está a serviço de uma finalidade impessoal e objetiva, constituída por um conjunto de valores a serem realizados pela instituição na qual se emprega. Não se observa na Seesp, no período, a constituição de um conjunto de valores que oriente a ação de seus funcionários. Ao contrário, a herança histórica da cultura organizacional da Seesp não conduz o exercício funcional a uma finalidade impessoal e objetiva, mas a uma possessão individualizada de sua posição e de seu cargo como propriedades adquiridas por direito, se concursado, ou pela confiança na relação de fidelidade do funcionário com aquele que o empregou. As exceções, incalculáveis, repousam na vocação e decisão pessoais, que não se apoiam em um substrato de princípios compartilhados e não raro se opõem ao costume geral;
- c) os funcionários não são proprietários dos meios de administração, isto é, ocupam cargos na hierarquia, mas não são donos nem dos cargos, nem dos instrumentos que utilizam nas suas atividades rotineiras. Embora este seja o registro legal da condição dos funcionários da Seesp e da FDE, não é assim que se sentem e operam. Vimos que professores, diretores e supervisores concursados se apossam de seus cargos e escolhem, dentro de uma margem de possibilidades dada pela sua experiência e por seus títulos, suas escolas, suas atribuições e as atividades que desenvolverão, instalando-se em seu domínio, dado que não há na estrutura procedimentos, critérios e normatizações que possibilitem aos níveis hierárquicos que lhes são superiores determinar uma colocação em que poderia ser mais útil e eficiente para o sistema como um todo.

Enquanto forma de dominação, este tipo híbrido de burocracia comprometida por uma herança tradicional repleta de elementos patrimonialistas tem como um dos resultados mais evidentes a generalização de mecanismos de minimização da resistência ao ordenamento imposto e o esvaziamento de conflitos. Dentre estes mecanismos, foram observados, no período de 1995 a 2010:

- a) a maleabilidade e inconstância da estrutura, que impede a composição de equipes técnicas especializadas que acumulem experiência e conhecimento;

- b) a sistemática de nomeações e afastamentos de funcionários para composição das equipes técnicas baseada em relações pessoais e de fidelidade na Seesp;
- c) a incorporação de massa expressiva de ocupantes do QM sem concurso;
- d) a recusa na criação de cargos de especialistas junto aos órgãos centrais e regionais da Seesp e ausência de concursos sistemáticos para ocupá-los;
- e) na FDE, a concessão de funções gratificadas a funcionários com menor qualificação, que representam um aporte substancial ao seus vencimentos mensais, aliada à contratação de mão de obra terceirizada no lugar de realização de concursos, reduzindo paulatinamente a capacidade técnica da instituição;
- f) a distância do centro ordenador em relação aos órgãos executores, acirrada pela imposição de normas por decretos e resoluções e pela implantação de sistemas informatizados, que expressam impessoalmente as regras e, portanto, isentam os superiores imediatos da justificativa de sua implantação;
- g) o insulamento dos grupos de especialistas contratados para formulação de políticas, diretrizes, documentos de referência, materiais didáticos, matrizes curriculares para as avaliações, separados da estrutura da Seesp e nomeados por indicação de seus superiores;
- h) a atuação do Conselho Estadual de Educação composto por membros nomeados pelo governador cujas resoluções são submetidas à aprovação do secretário da educação.

Supusemos que a expansão das ações da Seesp no sentido da garantia de educação para todos, aliada à informatização dos processos administrativos, resultaram no recrudescimento da centralização dos processos decisórios. A análise dos depoimentos coletados indica que esta foi uma evolução política das gestões que atuaram à frente da Secretaria no período, atreladas a um mesmo partido político. Embora não se observe a consolidação de diretrizes partidárias que caracterizassem uma política educacional específica, é possível verificar a centralização progressiva especialmente na contratação de serviços. Se, nos primeiros anos do período, a Seesp tinha por procedimento o repasse de recursos para a APM para que a escola adquirisse equipamentos de informática, contratasse serviços de apoio à escola, providenciasse obras de reparo e manutenção das instalações físicas dos prédios, nos últimos anos, todas estas compras e serviços foram centralizados na Seesp ou FDE.

Como já informado, dada a capilaridade e dimensão da rede de escolas estaduais, acrescida pelos serviços oferecidos pela Seesp às escolas municipais, por

intermédio de parcerias e convênios (como transporte, merenda, distribuição dos materiais do São Paulo Faz Escola e Ler e Escrever), os serviços e bens adquiridos centralizadamente só podem ser oferecidos ou produzidos por empresas de grande porte, com capacidade operacional para produzir e distribuir em larga escala, o que diminui em muito os candidatos nos certames licitatórios.

Este é apenas um dos aspectos da centralização. A opção pela gestão por resultados, segundo Lima (2011, p. 10-11), resulta na centralização da decisão sobre o currículo e a avaliação, mesmo que “[...] invocando sistematicamente a descentralização, a devolução e a autonomia da escola [...]”, e reforça o poder dos assessores e gestores, em prejuízo da colaboração dos atores que atuam na escola, num processo de substituição dos interesses locais por aqueles defendidos pelas “[...] parcerias com poder econômico e empresarial [...]” estabelecidas pelo poder central para execução dos bens e serviços adquiridos.

Não se deve menosprezar o peso econômico das aquisições da Seesp em relação ao mercado, pelo volume dos produtos e serviços contratados em razão do número de escolas, profissionais e estudantes que atende, e pela garantia constitucional de aplicação de pelo menos 25% das receitas de impostos nesta área. Neste sentido, a ratificação técnica da necessidade destas aquisições, propiciada pelos constantes baixos resultados da avaliação do rendimento escolar, completa o quadro legitimador da intervenção da Seesp no sentido de definição curricular e produção e distribuição de material de apoio às propostas definidas centralizadamente.

A centralização progressiva assistida no período intensifica a presença da Seesp e conseqüentemente do estado no mercado e nos sistemas de ensino municipais, intensificando seus mecanismos tradicionais de influência. O sucesso deste tipo específico e único de dominação pode ser comprovado nas urnas, com a manutenção do mesmo partido e suas bases de sustentação há duas décadas, com votação massiva no último pleito.

Formas de dominação tradicionais, com forte viés patrimonialista, escondem nas suas sombras o embate, pouco relevado nas discussões sobre as políticas educacionais, que é a indiferenciação entre o público e o privado, não redutível à carência de fóruns de discussão mais amplos e participativos nas decisões das diretrizes educacionais.

Esta discussão atinge diretamente a posição de cada profissional da educação em relação ao seu ofício e ao seu compromisso com a nova geração, por amor ao mundo, nas palavras de Arendt (2005), referidas em nossa epígrafe. Trata-se de chamar à

responsabilidade moral cada um, em um sistema que insiste em que ninguém é responsável (ARENDETT, 2004), transformando-nos em dentes de engrenagem de uma burocracia racional, ou em servos subornados por nossos pequenos interesses numa estrutura estamentária e patrimonial.

Construir o espaço público, assim, não é apenas dotar de transparência, objetividade e critérios estruturas permeadas por uma cultura que legitima a primazia do interesse privado, mas um compromisso individual e intransferível de construção de um Estado de direito, propiciando, mesmo na menor esfera de atuação, esclarecimento, participação e acesso igualitário a serviços, informações e bens custeados com o esforço de todos nós. Afinal, o espaço público não é aquele garantido pelo Estado, mas o que se constrói na vida social sobre a qual se ergue o Estado.

REFERÊNCIAS³⁶

- ABRÚCIO, F. L. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec/Departamento de Ciência Política, USP, 1998.
- _____; COUTO, C. G. Estrutura e organização do poder executivo frente à opção pelo sistema de governo. *Informações Cedec*, São Paulo, n. 13, jan./mar. 1993.
- _____; PEDROTI, P.; PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, M. A. *Burocracia e Política no Brasil: Desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 27-71.
- ALBROW, M. *Bureaucracy*. London: Macmillan, 1970.
- ARAÚJO, M.; SANCHEZ, O. A. A corrupção e os controles internos do Estado. *Lua Nova*, São Paulo, n. 65, p. 137-173, 2005.
- ARENDT, H. *Entre o passado e o futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2005.
- _____. *Responsabilidade e julgamento*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.
- BALL, S. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. *Currículo sem Fronteiras*, v. 1, n. 2, p. 99-116, 2001.
- _____. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. *Currículo sem Fronteiras*, v. 6, n. 2, p. 10-32, 2006.
- BARROSO, J. Introdução: A investigação sobre a regulação das políticas públicas de educação em Portugal. In: _____. *A Regulação das Políticas Públicas em Educação: espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: Educa/Unidade de I&D de Ciências da Educação, 2006. p. 9-39.
- _____. O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, 2005.
- BEETHAM, D. *A burocracia*. Lisboa: Estampa, 1988.
- BERGER, P. L.; BERGER, B. O que é uma instituição social? In: FORACCHI, M. M.; MARTINS, J. de S. *Sociologia e sociedade: leituras de introdução à sociologia*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 2009. p. 163-168.
- BEZERRA, J. C. “O que estamos fazendo?”: reflexos da racionalidade legalista sobre a atividade dos atores educacionais. 2013. 127 f. Dissertação (Mestrado em Educação: Sociologia da Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

³⁶ De acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas. NBR 6023.

BORGES, Z. P. *A política educacional do Estado de São Paulo durante os governos do PMDB (1983-1994): a proposta partidária e sua execução*. 2001. 388 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Curso PDDE/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação*. Brasília, DF, 2013.

CASASSUS, J. Política y Metáforas: un análisis de la evaluación estandarizada en el contexto de la política educativa. In: BAUER, A. G. *Ciclo de debates: vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil – origens e pressupostos*. Florianópolis: Insular, 2013. p. 21-46.

CASTOR, B. V. Os contornos do Estado e da burocracia no Brasil. *Cadernos Adenauer II*, Rio de Janeiro, n. 3, p. 9-26, 2001.

CASTRO, M. H. G. A consolidação da política de avaliação da educação básica no Brasil. *Meta: Avaliação*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p. 271-296, 2009a.

_____. G. Sistemas de avaliação da educação no Brasil: avanços e novos desafios. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 5-18, 2009b.

CELESTE FILHO, M. Os relatórios das Delegacias Regionais de Ensino do Estado de São Paulo como fonte de pesquisa para a história da educação – décadas de 1930 e 1940. *Revista Brasileira de História da Educação*, Campinas, v. 12, n. 1 (28), p. 71-111, jan./abr. 2012.

CORTINA, R. L. *Burocracia e educação: o diretor de escola no Estado de São Paulo*. Araraquara: Unesp, 1999.

COSTA, G. P. *Heranças patrimonialistas, (dis)funções burocráticas, práticas gerenciais e os novos arranjos do Estado em rede: entendendo a configuração da atual administração pública brasileira*. 2012. 253 f. Tese (Doutorado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2012.

CROZIER, M. *O Fenômeno Burocrático*. Brasília, DF: Editora da Universidade de Brasília, 1981.

DIEESE. *Valorização das e dos professores: piso, remuneração e carreira*. Trabalho apresentado no Seminário Nacional da Semana de Ação Mundial sobre Valorização Docente, na FEUSP, São Paulo, 24 de maio de 2013.

DURAND, M. R.; ABRÚCIO, F. L. *Burocracia e política na nova ordem democrática brasileira: o provimento de cargos no alto escalão do governo federal (governos Sarney, Collor, Itamar Franco e FHC)*. São Paulo: EAESP/FGV/NPP, 1998.

FINI, M. I. Currículo e avaliação: articulação necessária em favor da aprendizagem dos alunos da rede pública de São Paulo. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 57-72, 2009.

FLETCHER, P. R. *A Teoria da Resposta ao Item: medidas invariantes do desempenho escolar*. Palestra proferida no Simpósio Nacional sobre Avaliação Educacional, Cesgranrio, Rio de Janeiro, 1993.

FREITAS, L. C. Agenda dos reformadores empresariais pode destruir a educação pública no Brasil. *Revista ADUSP*, São Paulo, n. 53, p. 6-12, 2012.

_____. A internalização da exclusão. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 299-325, 2002.

_____. Eliminação adiada: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 965-987, 2007.

_____. Qualidade negociada: avaliação e contrarregulação na escola pública. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 92, 911-933, 2005.

FREUND, J. *Sociologia de Max Weber*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1975.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. Educação Básica no Brasil da década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica de mercado. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 24, n. 82, p. 93-130, 2003.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Relatório da Pesquisa: Governança das Secretarias Estaduais de Educação*. São Paulo: FGV/ CONSED/Natura, 2014.

GATTI, B. A. Possibilidades e fundamentos de avaliações em larga escala: primórdios e perspectivas contemporâneas. In: BAUER, A.; GATTI, B. A.; TAVARES, M. R. *Ciclo de Debates: vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil*. Florianópolis: Insular/Fundação Carlos Chagas, 2013. p. 47-69.

GHANEM, E. *Educação, escola e democracia*. Belo Horizonte: Autêntica/Ação Educativa, 2004.

HAHN, N. S. *Reforma do setor público em São Paulo: 1995 a 1998*. São Paulo: EAESP/FGV, 1998.

LIMA, L. C. *A escola como organização e a participação na organização escolar*. Braga, Portugal: Universidade do Minho, 1992.

_____. Elementos de hiperburocratização da administração educacional. In: LUCENA, C.; SILVA JÚNIOR, J. da. *Trabalho e educação do século XXI: experiências internacionais*. São Paulo: Xamã, 2012. p. 129-158.

_____. Políticas educacionais, organização escolar e trabalho dos professores. *Educação: Teoria e Prática*, Rio Claro, v. 21, n. 38, p. 1-18, out./dez. 2011.

LOUREIRO, M. R. Controle da burocracia no presidencialismo. *Cadernos Adenauer II*, Rio de Janeiro, n. 3, p. 47-73, 2001.

MANDEL, L. M. *Financiamento e descentralização do ensino fundamental: a implantação do FUNDEF no estado de São Paulo*. 1999. 200 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

_____. Reflexões sobre o ensino fundamental no estado de São Paulo sob a ótica do pacto federativo. In: BIASOTO JÚNIOR, G.; SILVA, L. A. P. e. *Aporias para o planejamento público*. São Paulo: Fundap, 2013. p. 45-59. (Debates Fundap).

_____; MALUF, M. M. Avaliação do rendimento de alunos das Escolas-Padrão: o caso de São Paulo. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, n. 10, p. 103-121, jul./dez. 1994.

MARTINS, J. S. *O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta*. São Paulo: Hucitec, 1994.

NEUBAUER, T. R. A qualidade do sistema de ensino e a autonomia da escola. *Idéias*, São Paulo, n. 16, p. 19-27, 1993.

_____. Descentralização da educação no Estado de São Paulo. In: COSTA, V. L. *Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento*. São Paulo: Cortez/Fundap, 2001. p. 168-187.

NUNES, E. D. *A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

OFFE, C. Dominação de Classe e Sistema Político. In: _____. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p. 139-177.

OLIVEIRA, J. A. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. *Revista de Administração Pública - RAP*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 273-288, 2006.

PALMA FILHO, J. C. *Programa de Educação Continuada: Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. São Paulo: Cooperativa Técnico-Educacional, 1997.

RIBEIRO, A. S. *Governadores de São Paulo*. Biblioteca Virtual do Governo do Estado de São Paulo. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://www.bibliotecavirtual.sp.gov.br/saopaulo-governadores.php>>. Acesso em: 1 jan. 2014.

RICUPERO, B. *Sete lições sobre as interpretações do Brasil*. São Paulo: Alameda, 2011.

RUS PEREZ, J. R. *Avaliação, impasses e desafios da educação básica*. Campinas: Editora da Unicamp/Annablume, 2000.

SAHLBERG, P. How GERM is infecting schools around the world. *Washington Post*, june 29 2012. Disponível em: <http://www.washingtonpost.com/blogs/answer-sheet/post/how-germ-is-infecting-schools-around-the-world/2012/06/29/gJQAVELZAW_blog.html>. Acesso em: 12 jan. 2015.

SANFELICE, J. L. A política educacional do estado de São Paulo: apontamentos. *Nuances: estudos sobre educação*, Presidente Prudente, v. 17, n. 18, p. 146-159, 2010.

SÃO PAULO (Estado). Evolução dos Reajustes do Salário dos Professores – 1977/2010. *Boletim de Acompanhamento de Pessoal*, São Paulo, dez. 2010a.

_____. Secretaria da Educação. *Matrizes de referência para a avaliação do SARESP: documento básico*. São Paulo: SEE, 2009a. Disponível em: <http://saresp.fde.sp.gov.br/2012/Arquivos/Saesp2012_MatrizRefAvaliacao_DocBasico_Completo.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2013.

_____. Secretaria da Educação. *Política educacional da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo*. Disponível em: <<http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/ors/PoliticaSEE.pdf>>. Acesso em: 13 ago. 2013a.

_____. Secretaria da Educação. *Programa de Qualidade da Escola - Nota Técnica, 2011*. Disponível em: <http://idesp.edunet.sp.gov.br/Arquivos/Nota_tecnica_2011.pdf>. Acesso em 10 dez. 2011e.

_____. Secretaria da Educação. *Relatório SARESP – Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar 1998*. São Paulo: Fundação para o Desenvolvimento da Educação, 2000a.

_____. Secretaria da Educação. *Relatório SARESP – Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar 2005*. São Paulo: Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, 2005a.

_____. Secretaria da Educação. *SARESP – Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar: documento de implantação*. São Paulo: SEE, 1996a.

_____. Secretaria da Educação. *SARESP – Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar 1997: Relatório Final*. São Paulo: FDE, 1998a.

_____. Secretaria da Educação. *Salários: quadro resumo. Dados administrativos: bônus e carreira*. São Paulo: SEE, 2013b.

_____. *Veja as 10 metas do novo Plano Estadual de Educação*. 20 ago. 2007a. Disponível em: <<http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/lenoticia.php?id=87027>>. Acesso em: 25 maio 2015.

SOUZA, V. de. *O perfil e a atuação do Assistente Técnico Pedagógico na rede de ensino público do estado de São Paulo*. 2008. 155 f. Dissertação (Mestrado em Educação: História, Política e Sociedade) – Pontifícia Universidade Católica~de São Paulo, São Paulo, 2008.

VIANNA, L. W. Caminhos e descaminhos da revolução passiva à brasileira. *Dados - Revista de Ciências Sociais* (online), Rio de Janeiro, v. 39, n. 3, 1996. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581996000300004>. Acesso em: 23 out. 2013.

VIÇOTI, M. A. A política educacional da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo no período de 1999 a 2002. 2010. 291 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade de Campinas, Campinas, 2010.

VIRIATO, E. O. *Desconstrução da Escola Pública Estatal: a publicização enviesada*. Trabalho apresentado na 24ª Reunião da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação, Caxambu, 7 a 11 out. 2001. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/24/T0531651962425.DOC>>. Acesso em: 23 out. 2013.

WEBER, M. A “objetividade” do conhecimento nas Ciências Sociais. In: COHN, G. (Org.). *Max Weber: sociologia*. São Paulo: Ática, 1979. p. 79-127.

_____. Los tipos de dominación. In: WEBER, M. *Economia y sociedad*. México: Fondo de Cultura Economica, 1984a. p. 170-250.

_____. Sociología de la dominación. In: WEBER, M. *Economia y sociedad*. México: Fondo de Cultura Economica, 1984b. p. 695-1.103.

LEGISLAÇÃO

BRASIL. Decreto Federal n.º 93.613, de 1986: Extingue órgãos do Ministério da Educação, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 24 nov. 1986.

_____. Decreto Federal n.º 93.921, de 14 de janeiro de 1987: Altera a redação do Decreto n.º 93.613, de 21 de novembro de 1986, que extingue órgãos do Ministério da Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 jan. 1987.

_____. Decreto Lei n.º 616, de 9 de junho de 1969: Autoriza o Poder Executivo a instituir o Centro Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal para a Formação Profissional - CENAFOR e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jun. 1969.

_____. Decreto Lei n.º 5.452, de 1 de maio de 1943: Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm>. Acesso em: 23 out. 2013.

_____. Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000: Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 maio 2000.

_____. *Lei n.º 5.692, de 11 de agosto de 1971*: Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. 1971. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5692-11-agosto-1971-357752-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 23 out. 2013.

BRASIL. Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993: Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 jun. 1993.

_____. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996: Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996a.

_____. Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996: Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 dez. 1996b.

_____. Lei n.º 11.274, de 6 de fevereiro de 2006: Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/111274.htm>. Acesso em: 18 mar. 2015.

_____. Lei n.º 11.494, de 20 de junho de 2007: Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei n.º 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm>. Acesso em: 18 mar. 2015.

SÃO PAULO (Estado). Conselho Estadual de Educação. *Parecer CEE n.º 67, aprovado em 18 de março de 1998*: Normas Regimentais Básicas para as Escolas Estaduais. São Paulo, 1998b. Disponível em: <http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/notas/parcee67_98.htm>. Acesso em: 18 mar. 2015.

_____. Conselho Estadual de Educação. Parecer CEE n.º 674, aprovado em 8 de novembro de 1995: Projeto de Reorganização das Escolas da Rede Estadual. São Paulo, *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, 11 nov. 1995a.

_____. Decreto n.º 28, de 1 de março de 1892: Organiza as Secretarias do Interior, da Justiça e da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 11 mar. 1892, p. 2.273-2.274.

_____. Decreto n.º 3.855, de 4 de junho de 1925: Reorganiza a Secretaria do Interior e dá-lhe regulamento. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 9 jun. 1925, p. 4.269-4.274.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n.º 4.917, de 03 de março de 1931: Transforma a Secretaria de Estado dos Negócios do Interior em Secretaria de Estado da Educação e da Saúde Pública e da outras providências. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 5 maio 1931, p. 1827-1828.

_____. Decreto n.º 5.884, de 21 de abril de 1933: Institui o Código de Educação do Estado de São Paulo. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 23 abr. 1933, p. 41-67.

_____. Decreto n.º 7.321, de 5 de julho de 1935: Reorganiza a Secretaria de Estado da Educação e Saúde Pública. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 9 jul. 1935, p. 3.

_____. Decreto n.º 7.510, de 29 de janeiro de 1976: Reorganiza a Secretaria de Estado da Educação. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 29 jan. 1976, p. 2-18.

_____. Decreto n.º 10.623, de 26 de outubro de 1977: Aprova o Regimento Comum das Escolas Estaduais de 1.º Grau e dá providências correlatas. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 27 out. 1977, p. 2-6.

_____. Decreto n.º 11.625, de 23 de maio de 1978: Aprova o Regimento Comum das Escolas Estaduais de 2º Grau. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 24 maio 1978a, p. 5-10.

_____. Decreto n.º 12.983, de 15 de dezembro de 1978: Estabelece o Estatuto Padrão das Associações de Pais e Mestres - APM. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 16 dez. 1978b, p. 7-8.

_____. Decreto n.º 17.329, de 14 de julho de 1981: Define a estrutura e as atribuições de órgãos e as competências das autoridades da Secretaria de Estado da Educação, em relação ao Sistema de Administração de Pessoal, e dá providências correlatas. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 16 jul. 1981, p. 4-12.

_____. Decreto n.º 17.339, de 28 de junho de 1947: Dispõe sobre Criação da Secretaria de Estado dos Negócios da Saúde Pública e da Assistência Social e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 29 jun. 1947, p. 2.

_____. Decreto n.º 23.321, de 26 e março de 1985: Cria e organiza, na Secretaria da Educação, o Grupo de Verificação e Controle de Atividades. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 27 mar. 1985a, p. 1.

_____. Decreto n.º 26.969, de 27 de abril de 1987: Cria, na Secretaria da Educação, o Departamento de Suprimento Escolar e dá providências correlatas. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 28 abr. 1987a, p. 3.

_____. Decreto n.º 26.978, de 5 de maio de 1987: Altera dispositivos do Decreto n.º 7.510, de 1976, que reorganiza a Secretaria de Estado da Educação. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 6 maio 1987b, p. 1.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n.º 27.102, de 23 de junho de 1987: Altera a denominação, amplia os objetivos da Fundação do Livro Escolar e aprova os Estatutos da Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 24 jun. 1987c, p. 108.

_____. Decreto n.º 33.918, de 9 outubro de 1991: Cria Unidade de Gerenciamento para o Projeto "Inovações no Ensino Básico" no Estado de São Paulo. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 10 out. 1991a, p. 1.

_____. Decreto n.º 34.035, de 20 de outubro de 1991: Dispõe sobre a instituição do Projeto Educacional "Escola Padrão" na Secretaria da Educação. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 23 out. 1991b, p. 2.

_____. Decreto n.º 35.262, de 8 de julho de 1992: Regulamenta disposições da Lei n.º 6.544, de 22 de novembro de 1989, quanto a licitações de obras, serviços e compras, no âmbito da Administração do Estado. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 9 jul. 1992a, p. 4.

_____. Decreto n.º 36.251, de 15 de dezembro de 1992: Fixa o quadro de pessoal da FDE. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 17 dez. 1992b, p. 8.

_____. Decreto n.º 38.981, de 1 de agosto de 1994: Substitui os Anexos I e II do Decreto n.º 37.185, de 5 de agosto de 1993. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 2 ago. 1994, p. 4.

_____. Decreto n.º 39.902, de 1 de janeiro de 1995: Altera os Decretos nos 7.510, de 29 de janeiro de 1976, e 17.329, de 14 de julho de 1981, reorganiza os órgãos regionais e dá providências correlatas. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 1 jan. 1995b, p. 5-7.

_____. Decreto n.º 40.473, de 21 de novembro de 1995: Institui o Programa de Reorganização das Escolas da Rede Pública Estadual e dá providências correlatas. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 22 nov. 1995c, p. 4.

_____. Decreto n.º 41.495, de 26 de dezembro de 1996. Fixa o Quadro de Pessoal da Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 27 dez. 1996b, p. 1.

_____. Decreto n.º 42.822, de 20 de janeiro de 1998: Dispõe sobre desativação de unidades administrativas de órgãos da Administração Direta e das Autarquias do Estado. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 21 jan. 1998c, p. 1-11.

_____. Decreto n.º 42.951, de 20 de março de 1998: Fixa o Quadro de Pessoal da Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 21 mar. 1998d, p. 1.

_____. Decreto n.º 43.948, de 9 de abril de 1999: Dispõe sobre a alteração da denominação e a reorganização das Delegacias de Ensino, da Secretaria da Educação. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 10 abr. 1999a, p. 3-4.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n.º 44.449, de 24 de novembro de 1999: Dispõe sobre a tipologia das escolas da rede estadual de ensino. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 25 nov. 1999b, p. 8.

_____. Decreto n.º 44.703, de 7 de abril de 1965: Institui a Fundação para o Livro Didático. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 9 abr. 1965, p. 3-4.

_____. Decreto n.º 46.576, de 1 de março de 2002: Cria, na Secretaria da Educação, o Centro de Referência em Educação. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 2 mar. 2002a, p. 7.

_____. Decreto n.º 48.494, de 13 de fevereiro de 2004: Extingue o Grupo de Verificação e Controle de Atividades, da Secretaria da Educação, criado pelo Decreto n.º 23.321, de 26 de março de 1985. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 14 fev. 2004a, p. 2.

_____. Decreto n.º 49.394, de 22 de fevereiro de 2005: Regulamenta a Evolução Funcional, pela via não acadêmica, dos integrantes do Quadro do Magistério, prevista nos artigos 21, 22, 23 e 24 da Lei Complementar n.º 836, de 30 de dezembro de 1997, alterada pela Lei Complementar n.º 958, de 13 de setembro de 2004. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 23 fev. 2005b, p. 3.

_____. Decreto n.º 50.756, de 3 de maio de 2006: Altera o Estatuto Padrão das Associações de Pais e Mestres, estabelecido pelo Decreto 12.983, de 1978. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 4 maio 2006a, p. 1.

_____. Decreto n.º 51.319, de 27 de janeiro de 1969: Dispõe sobre a estrutura administrativa da Secretaria da Educação e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 28 jan. 1969, p. 4-5.

_____. Decreto n.º 51.925, de 22 de junho de 2007: Aprova nova redação do Estatuto da Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 23 jun. 2007b, p. 3-4.

_____. Decreto n.º 52.346, de 12 de novembro de 2007: Fixa o Quadro de Pessoal da Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 13 nov. 2007c, p. 1.

_____. Decreto n.º 52.630, de 16 de janeiro de 2008: Dispõe sobre Módulo de Pessoal das Unidades Escolares da Secretaria de Educação. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 17 jan. 2008a, p. 1.

_____. Decreto n.º 53.254, de 21 de julho de 2008: Institui, no âmbito da Administração direta e autárquica do Estado de São Paulo, o processo de certificação ocupacional e dá providências correlatas. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 22 jul. 2008b, p. 1-3.

_____. Decreto n.º 53.980, de 29 de janeiro de 2009: Regulamenta o regime de adiantamento previsto nos artigos 38 a 45 da Lei n.º 10.320, de 16 de dezembro de 1968. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 30 jan. 2009b, p. 1.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n.º 54.297, de 5 de maio de 2009: Cria a Escola de Formação e Aperfeiçoamento dos Professores do Estado de São Paulo. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 6 maio 2009c, p. 1.

_____. Decreto n.º 54.648, de 6 de agosto de 2009: Fixa o Quadro de Pessoal da Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 6 ago. 2009d, p. 1.

_____. Decreto n.º 55.217, de 21 de dezembro de 2009: Regulamenta a Lei Complementar n.º 1.097, de 2009, que institui o sistema de promoção para os integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 21 dez. 2009e, p. 6.

_____. Decreto n.º 56.643, de 3 de janeiro de 2011: Institui a Agenda Paulista de Gestão e determina ações estruturantes e preparatórias à sua execução no âmbito do Plano Plurianual - PPA. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 4 jan. 2011a, p. 1.

_____. Decreto n.º 57.141, de 18 de julho de 2011: Reorganiza a Secretaria da Educação e dá providências correlatas. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 19 jul. 2011b, p. 1-10.

_____. Lei Complementar n.º 180, de 12 de maio de 1978: Dispõe sobre a instituição do Sistema de Administração de Pessoal e dá providências correlatas. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 13 maio 1978c, p. 1-23.

_____. Lei Complementar n.º 444, de 27 de dezembro de 1985: Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Paulista. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 28 dez. 1985b, p. 1-7.

_____. Lei Complementar n.º 809, de 18 de abril de 1996: Institui Prêmio de Valorização para os servidores em exercício na Secretaria da Educação e dá providências correlatas. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, de 19 abr. 1996c, p. 1.

_____. Lei Complementar n.º 836, de 30 de dezembro de 1997: Instituiu o Plano de Carreira, Vencimentos e Salários para os integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 31 dez. 1997a, p. 1-4.

_____. Lei Complementar n.º 874, de 4 de julho de 2000: Institui Gratificação por Trabalho Educacional - GTE para os servidores que especifica e dá providências correlatas. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 05 jul. 2000b, p. 2.

_____. Lei Complementar n.º 888, de 28 de dezembro de 2000: Institui Plano de Carreira, Vencimentos e Salários para os integrantes do Quadro de Apoio Escolar da Secretaria da Educação. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 29 dez. 2000c, p. 2-5.

SÃO PAULO (Estado). Lei Complementar n.º 901, de 12 de setembro de 2001: Institui gratificação geral para os servidores que especifica. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 13 set. 2001, p. 2-4.

_____. Lei Complementar n.º 957, de 13 de setembro de 2004: Institui Gratificação Suplementar - G.S. para os servidores que especifica, e dá outras providências correlatas. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 14 set. 2004b, p. 1-4.

_____. Lei Complementar n.º 958, de 13 de setembro de 2004: Altera a Lei Complementar n.º 836, de 30 de dezembro de 1997, que institui Plano de Carreira, Vencimentos e Salários para os integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação e dá providências correlatas. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 13 set. 2004c, p. 4.

_____. Lei Complementar n.º 977, de 6 de outubro de 2005: Institui Gratificação por Atividade de Magistério – GAM para os servidores que especifica. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 7 out. 2005c, p. 6.

_____. Lei Complementar n.º 1.010, de 1 de junho de 2007: 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. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 02 jul. 2007d, p. 1-3.

_____. Lei Complementar n.º 1.053, de 4 de julho de 2008: Dispõe sobre a reclassificação de vencimentos e salários dos integrantes do Quadro do Magistério e do Quadro de Apoio Escolar, da Secretaria da Educação. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 5 jul. 2008c, p. 1.

_____. Lei Complementar n.º 1.078, de 17 de dezembro de 2008: Institui Bonificação por Resultados - BR, no âmbito da Secretaria da Educação. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 18 dez. 2008d, p. 1.

_____. Lei Complementar n.º 1.093, de 16 de julho de 2009: Dispõe sobre a contratação por tempo determinado de que trata o inciso X do artigo 115 da Constituição Estadual. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 17 jul. 2009f, p. 1-3.

_____. Lei Complementar n.º 1.094, de 16 de julho de 2009: Institui a Jornada Integral de Trabalho Docente e a Jornada Reduzida de Trabalho Docente para os integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação, cria cargos de docente que especifica. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 17 jul. 2009g, p. 3.

_____. Lei Complementar n.º 1.097, de 27 de outubro de 2009: Institui o sistema de promoção para os integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 28 dez. 2009h, p. 1-3.

_____. Lei Complementar n.º 1.107, de 23 de abril de 2010: Dispõe sobre a reclassificação de vencimentos e salários dos integrantes do Quadro do Magistério, da Secretaria da Educação, e dá providências correlatas. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 24 abr. 2010b, p. 1.

SÃO PAULO (Estado). Lei Complementar n.º 1.144, de 11 de julho de 2011: Institui Plano de Cargos, Vencimentos e Salários para os integrantes do Quadro de Apoio Escolar, da Secretaria da Educação, e dá providências correlatas. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 12 jul. 2011c, p. 7-9.

_____. Lei Complementar n.º 1.158, de 2 de dezembro de 2011: Dispõe sobre a reclassificação dos vencimentos e salários dos servidores integrantes das classes regidas pela Lei Complementar n.º 1.080, de 2008, institui o Prêmio de desempenho individual - PDI, e dá providências correlatas. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 3 dez. 2011d, p. 12-14.

_____. Lei n.º 15, de 11 de novembro de 1891: Orça a receita e despesa do Estado para o exercício de 1892. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 13 nov. 1891, p. 15-33.

_____. Lei n.º 500, de 13 de novembro de 1974: Institui o regime jurídico dos servidores admitidos em caráter temporário e dá providências correlatas. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 14 nov. 1974, p. 3-4.

_____. Lei n.º 7.698, de 10 de janeiro de 1992: Cria na Secretaria da Educação, o Quadro de Apoio Escolar e dá providências correlatas. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 11 jan. 1992c, p. 4-5.

_____. Lei n. 7.951, de 2 de julho de 1963: Dispõe sobre medidas de caráter financeiro. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 3 jul. 1963a, p. 3-5.

_____. Lei n.º 7.940, de 7 de junho de 1963: Cria o Conselho Estadual de Educação. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 7 jun. 1963b, p. 2-3.

_____. Lei n.º 10.294, de 20 de abril de 1999: Dispõe sobre a proteção e defesa do usuário do serviço público do Estado. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 21 abr. 1999c, p. 2-3.

_____. Lei n.º 10.320, de 16 de dezembro de 1968: Dispõe sobre os sistemas de controle interno da gestão financeira e orçamentária do Estado. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 17 dez. 1968, p. 6-7.

_____. Lei n.º 10.403, de 6 de julho de 1971: Reorganiza o Conselho Estadual de Educação. São Paulo, *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, 7 jul. 1971, p. 2-3.

_____. Lei n.º 14.689, de 4 de janeiro de 2012: Institui o Programa "Aprimoramento da Gestão Participativa", destinado às Associações de Pais e Mestres - APM's das escolas estaduais, e dá providências correlatas. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 5 jan. 2012a, p. 3.

_____. Lei n.º 14.690, de 4 de janeiro de 2012: Cria no quadro da Secretaria da Educação, os cargos que especifica, e dá providências correlatas. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 5 jan. 2012b, p. 3.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Educação. Comunicado SE, de 22 de março de 1995: Diretrizes educacionais para o Estado de São Paulo, no período de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 1998. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 23 mar. 1995d, p. 8-10.

_____. Secretaria da Educação. *Norma de Organização da FDE n.º 06, de 8 de dezembro de 2006*: Estabelece Critérios, Procedimentos e Fluxo para Contratação e Pagamento de Serviços, em caráter eventual, no âmbito da FDE. São Paulo: FDE, 2006b.

_____. Secretaria da Educação. *Plano de Carreira, Cargos e Salários*. São Paulo: FDE, 2013c.

_____. Secretaria da Educação. *Portaria n.º 001/95, de 3 de janeiro de 1995*: Suspende temporariamente todas as ações que possam gerar despesas para a FDE, excetuando às relativas a obras e equipamentos escolares. São Paulo: FDE, 1995e.

_____. Secretaria da Educação. *Portaria n.º 004, de 01 de setembro de 1987*: Designa Iara Glória A. Pardo para o cargo de Diretor Técnico e descreve suas funções. São Paulo: FDE, 1987d.

_____. Secretaria da Educação. *Portaria n.º 007, de 3 de fevereiro de 1997*: Aprova critérios para valoração da remuneração dos cargos de confiança da FDE. São Paulo: FDE, 1997b.

_____. Secretaria da Educação. *Portaria n.º 019, de 26 de fevereiro de 2003*: Fixa critérios para valoração das Funções Gratificadas na FDE. São Paulo: FDE, 2003.

_____. Secretaria da Educação. *Portaria n.º 039, de 13 de março de 2007*: Fixa Funções Gratificadas na FDE. São Paulo: FDE, 2007e.

_____. Secretaria da Educação. *Processo n.º 036/87 – FDE, iniciado em 1 de outubro de 1987*: Dispõe sobre a contratação de funcionários para a Fundação para o desenvolvimento da Educação. São Paulo: FDE, 1987e.

_____. Secretaria da Educação. Resolução SE n.º 21, de 10 de fevereiro de 2012: Dispõe sobre a implementação do Programa “Aprimoramento da Gestão Participativa”, destinado às Associações de Pais e Mestres – APMs, instituído pela Lei n.º 14.689, de 4 de janeiro de 2012. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 14 fev. 2012c, p. 32.

_____. Secretaria da Educação. *Resolução SE n.º 27, de 29 de março de 1996*: Dispõe sobre o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo. São Paulo, 1996d. Disponível em:
<<http://www.educacao.sp.gov.br/lise/sislegis/detresol.asp?strAto=199603290027>>. Acesso em: 10 dez. 2011.

_____. Secretaria da Educação. *Resolução SE n.º 70, de 26 de outubro de 2010*: 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. São Paulo, 2010c. Disponível em:

<http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/RESOLU%C3%87%C3%83O%20SE%20N%C2%BA%2070_10.HTM>. Acesso em: 3 mar. 2015.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Educação. *Resolução SE n.º 74, de 6 de novembro de 2008*: Institui o Programa de Qualidade da Escola - PQE e o Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo - IDESP. São Paulo, 2008e.

Disponível em:

<http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/74_08.HTM?Time=21/04/2015%2020:21:43>. Acesso em: 10 dez. 2011.

_____. Secretaria da Educação. Resolução SE n.º 135, de 26 de maio de 1992: instituiu o Programa de Avaliação Educacional das Escolas-Padrão. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 27 maio 1992d.

_____. Secretaria da Educação. *Termo de Convênio n.º 70, de 30 de janeiro de 1987*: Disciplina a transferência de pessoal e dos bens corpóreos e incorpóreos da Fundação Centro Nacional de Aperfeiçoamento Profissional (CENAFOR), em extinção, para a esfera estadual. São Paulo, FLE, 1987f.

_____. Secretaria da Fazenda. Processo SF n.º 11895/2700/96, de 12 novembro de 1996: Regularização do quadro de pessoal da FDE, iniciado em 05 de setembro de 1996. *Informação do GCAED*, São Paulo, n. 103, 1996e.

_____. Secretaria da Fazenda. *Processo SF n.º 12091-673032/2005*: Aprova realização de concurso para ocupação de cargos da FDE. São Paulo, 2006c.

_____. Secretaria da Fazenda. Processo SF n.º 12633/91: Ampliação do Quadro de Pessoal da FDE, iniciado em 06 de setembro de 1991. *Informativo GCAED*, São Paulo, n. 115, 29 set. 1992e.

_____. Secretaria da Fazenda. *Processo SF n.º 23631/97*: Ampliação de cargos em comissão. São Paulo, 1997c.

_____. Secretaria da Fazenda. *Relatório n.º 76/2002*. São Paulo, 2002b.

_____. Secretaria de Gestão Pública. Resolução Conjunta CC/SF/SEP/SGP-1, de 10 de março de 2009: Dispõe sobre a definição dos indicadores globais da Secretaria da Educação, para fins de pagamento da Bonificação por Resultados – BR, instituída pela Lei Complementar n.º 1.078, de 17 de dezembro de 2008, seus critérios de apuração e avaliação. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 11 mar. 2009i, p. 6.

_____. Tribunal de Contas do Estado. *Relatório de Fiscalização de Natureza Operacional n.º 12.821/026/11, de fevereiro de 2012*. São Paulo, 2012d. Disponível em: <<http://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/relatorio-provisao-de-materiais-de-apoio-pedagogico.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2015.

ANEXO A – Organograma FDE – 1994

ÓRGÃO COLEGIADO DE DIREÇÃO SUPERIOR – CONSELHO FISCAL

- DIRETORIA EXECUTIVA
 - ASSESSORIA TÉCNICA ADMINISTRATIVA
 - ASSESSORIA POLÍTICA
 - ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO
 - COORDENADORIA EDITORIAL
 - ASSESSORIA DE PLANEJAMENTO
 - CONSULTORIA JURÍDICA
 - AUDITORIA
 - ASSESSORIA DE INFORMÁTICA

- 1. DIRETORIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA
 - 1.1. ASSESSORIA TÉCNICA
 - 1.2. GERÊNCIA DE RECURSOS HUMANOS
 - 1.2.1. DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO PESSOAL
 - 1.2.2. DEPARTAMENTO DE BENEFÍCIOS SOCIAIS
 - 1.2.3. DEPARTAMENTO DE RECRUTAMENTO, SELEÇÃO E TREINAMENTO
 - 1.3. GERÊNCIA ADMINISTRATIVA
 - 1.3.1. DEPARTAMENTO DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS
 - 1.3.2. DEPARTAMENTO DE MATERIAL E EQUIPAMENTO
 - 1.4. GERÊNCIA FINANCEIRA
 - 1.4.1. DEPARTAMENTO DE FINANÇAS
 - 1.4.2. DEPARTAMENTO DE CUSTOS E ORÇAMENTOS
 - 1.4.3. DEPARTAMENTO DE CONTABILIDADE
 - 1.5. GERÊNCIA DE CONTRATOS E CONVÊNIOS
 - 1.5.1. DEPARTAMENTO DE CADASTRAMENTO
 - 1.5.2. DEPARTAMENTO DE CONTRATAÇÕES
 - 1.5.3. DEPARTAMENTO DE ACOMPANHAMENTO

- 2. DIRETORIA DE OBRAS E SERVIÇOS
 - 2.1. ASSESSORIA TÉCNICA
 - 2.2. ASSESSORIA DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA
 - 2.3. GERÊNCIA DE PLANEJAMENTO
 - 2.3.1. DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO DE RECURSOS FÍSICOS
 - 2.3.2. DEPARTAMENTO DE CADASTRO DE PRÉDIOS
 - 2.3.3. DEPARTAMENTO DE PROGRAMAÇÃO E CONTROLE
 - 2.4. GERÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DE EDIFICAÇÕES
 - 2.4.1. DEPARTAMENTO DE PROJETOS
 - 2.4.2. DEPARTAMENTO DE ORÇAMENTO E CUSTOS
 - 2.4.3. DEPARTAMENTO DE ESPECIFICAÇÃO DO EDIFÍCIO ESCOLAR
 - 2.4.4. DEPARTAMENTO DE PROGRAMAÇÃO E CONTROLE
 - 2.5. GERÊNCIA DE OBRAS
 - 2.5.1. DEPARTAMENTO DE OBRAS DA GRANDE SÃO PAULO
 - 2.5.2. DEPARTAMENTO DE OBRAS DO INTERIOR
 - 2.5.3. DEPARTAMENTO DE PROGRAMAÇÃO E CONTROLE
 - 2.6. GERÊNCIA DE MANUTENÇÃO DESCENTRALIZADA
 - 2.6.1. DEPARTAMENTO DE OPERAÇÕES 1 REGIÃO METROPOLITANA
 - 2.6.2. DEPARTAMENTO DE OPERAÇÕES 2 INTERIOR
 - 2.6.3. DEPARTAMENTO DE PROGRAMAÇÃO E CONTROLE
 - 2.7. GERÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO MOBILIÁRIO ESCOLAR
 - 2.7.1. DEPARTAMENTO DE ESPECIFICAÇÕES DO MOBILIÁRIO ESCOLAR
 - 2.7.2. DEPARTAMENTO DE ARMAZENAGEM E DISTRIBUIÇÃO
 - 2.7.3. DEPARTAMENTO DE MANUTENÇÃO E RECUPERAÇÃO

- 3. DIRETORIA TÉCNICA
 - 3.1. UNIDADE DE PROGRAMAÇÃO E CONTROLE
 - 3.2. GERÊNCIA DE AÇÃO COMUNITÁRIA

- 3.2.1. DEPARTAMENTO DE AÇÃO COMUNITÁRIA 1
 - 3.2.2. DEPARTAMENTO DE AÇÃO COMUNITÁRIA 2
 - 3.2.3. DEPARTAMENTO DE PROGRAMAÇÃO E CONTROLE
 - 3.3. GERÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO E APERFEIÇOAMENTO
 - 3.3.1. DEPARTAMENTO DE AÇÕES DE CAPACITAÇÃO DO CB A 4ª
 - 3.3.2. DEPARTAMENTO DE AÇÕES DE CAPACITAÇÃO DA 5ª A 8ª
 - 3.3.3. DEPARTAMENTO DE AÇÕES DE CAPACITAÇÃO DO SISTEMA DE ENSINO
 - 3.3.4. DEPARTAMENTO DE ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO
 - 3.4. GERÊNCIA DE DOCUMENTAÇÃO
 - 3.4.1. DEPARTAMENTO DE COMUNICAÇÃO E DIVULGAÇÃO DA INFORMAÇÃO
 - 3.4.2. DEPARTAMENTO DE DESENVOLVIMENTO E GESTÃO DA BASE DE DADOS
 - 3.4.3. DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO E COLETA DA INFORMAÇÃO
 - 3.5. GERÊNCIA DE INFRA-ESTRUTURA DO CARH
 - 3.5.1. DEPARTAMENTO DE OPERAÇÕES
 - 3.5.2. DEPARTAMENTO DE ANÁLISE E CUSTO
 - 3.5.3. DEPARTAMENTO DE APOIO LOGÍSTICO
 - 3.6. CENTRO DE INFORMÁTICA EDUCACIONAL
4. DIRETORIA DE PROJETOS ESPECIAIS
- 4.1. UNIDADE DE PROGRAMAÇÃO E CONTROLE
 - 4.2. GERÊNCIA DE PROJETOS INTEGRADOS
 - 4.2.1. DEPARTAMENTO DE DIFUSÃO CULTURAL
 - 4.2.2. DEPARTAMENTO DE PRODUÇÃO
 - 4.2.3. DEPARTAMENTO DE FORMAÇÃO CULTURAL
 - 4.3. GERÊNCIA DE PESQUISA APLICADA
 - 4.3.1. DEPARTAMENTO DE COLETA DE DADOS
 - 4.3.2. DEPARTAMENTO DE ELABORAÇÃO DE PROJETOS
 - 4.4. GERÊNCIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA
 - 4.4.1. DEPARTAMENTO DE EDUCAVÍDEO
 - 4.4.2. DEPARTAMENTO DE PRODUÇÃO E INFRAESTRUTURA
 - 4.4.3. DEPARTAMENTO DE DIFUSÃO
 - 4.5. GERÊNCIA DE INFORMAÇÃO E LEITURA
 - 4.5.1. DEPARTAMENTO DE IMPLANTAÇÃO E ACOMPANHAMENTO
 - 4.5.2. DEPARTAMENTO DE MATERIAIS INSTRUCIONAIS E CAPACITAÇÃO
 - 4.5.3. BIBLIOTECA-OFICINA CLARA LUZ

ANEXO B – Organograma FDE – 1998

ÓRGÃO COLEGIADO – CONSELHO FISCAL

- DIRETORIA EXECUTIVA – CHEFIA DE GABINETE
 - SUPERVISÃO DE PLANEJAMENTO, PROGRAMAÇÃO E CONTROLE
 - SUPERVISÃO DE SERVIÇOS DE AUDITORIA
 - SUPERVISÃO COMERCIAL E DE EVENTOS
 - SUPERVISÃO DE ASSUNTOS JURÍDICOS
 - ASSESSORIA TÉCNICA ADMINISTRATIVA
 - SUPERVISÃO DE LICITAÇÕES
 - SUPERVISÃO DE EDITORAÇÃO
 - SUPERVISÃO DE INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO

- 1. DIRETORIA ADMINISTRATIVA FINANCEIRA
 - 1.1. ASSESSORIA TÉCNICA
 - 1.2. UNIDADE DE PROGRAMAÇÃO E CONTROLE
 - 1.3. GERÊNCIA ADMINISTRATIVA
 - 1.3.1. DEPARTAMENTO DE MANUTENÇÃO E SERVIÇOS GERAIS
 - 1.3.2. DEPARTAMENTO DE EXPEDIÇÃO GERAL E ZELADORIA
 - 1.3.3. DEPARTAMENTO DE CONTROLE DE BENS PATRIMONIAIS
 - 1.3.4. DEPARTAMENTO GRÁFICO
 - 1.4. GERÊNCIA DE RECURSOS HUMANOS
 - 1.4.1. DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL
 - 1.5. GERÊNCIA FINANCEIRA
 - 1.5.1. DEPARTAMENTO DE FINANÇAS
 - 1.5.2. DEPARTAMENTO DE CONTABILIDADE
 - 1.5.3. DEPARTAMENTO DE CUSTOS E ORÇAMENTOS
 - 1.5.4. DEPARTAMENTO DE ACOMPANHAMENTO DE CONTRATOS
 - 1.5.5. DEPARTAMENTO DE CONVÊNIO APM
 - 1.6. GERÊNCIA DE SUPRIMENTOS
 - 1.6.1. DEPARTAMENTO DE CADASTRAMENTO
 - 1.6.2. DEPARTAMENTO DE COMPRAS
 - 1.6.3. DEPARTAMENTO DE MATERIAIS
 - 1.6.4. DEPARTAMENTO DE MIXAGEM DE LIVROS

- 2. DIRETORIA DE PROJETOS ESPECIAIS
 - 2.1. ASSESSORIA TÉCNICA
 - 2.2. UNIDADE DE PROGRAMAÇÃO E CONTROLE
 - 2.3. GERÊNCIA DE AVALIAÇÃO DA APRENDIZAGEM
 - 2.3.1. DEPARTAMENTO DE AVALIAÇÃO DO RENDIMENTO ESCOLAR
 - 2.3.2. DEPARTAMENTO DE PESQUISA EM AVALIAÇÃO
 - 2.4. GERÊNCIA DE PROJETOS PEDAGÓGICOS
 - 2.4.1. DEPARTAMENTO DE APOIO A LEITURA E FORMAÇÃO DE ACERVOS
 - 2.4.2. DEPARTAMENTO DE APOIO AO ENSINO
 - 2.5. GERÊNCIA DE GESTÃO EM EDUCAÇÃO

- 3. DIRETORIA TÉCNICA
 - 3.1. ASSESSORIA TÉCNICA
 - 3.2. UNIDADE DE PROGRAMAÇÃO E CONTROLE
 - 3.3. GERÊNCIA DE INFORMÁTICA PEDAGÓGICA
 - 3.3.1. DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA
 - 3.3.2. DEPARTAMENTO DE INFORMÁTICA NA EDUCAÇÃO
 - 3.4. GERÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DE PROJETOS
 - 3.4.1. DEPARTAMENTO DE FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL
 - 3.4.2. DEPARTAMENTO DE PREVENÇÃO
 - 3.4.3. DEPARTAMENTO DE CULTURA
 - 3.5. GERÊNCIA DE TECNOLOGIA DE INFORMAÇÃO
 - 3.5.1. DEPARTAMENTO DE SISTEMAS APLICATIVOS
 - 3.5.2. DEPARTAMENTO DE SUPORTE E INFRAESTRUTURA

- 3.6. GERÊNCIA DE SISTEMAS ESCOLARES
- 4. DIRETORIA DE OBRAS E SERVIÇOS
 - 4.1. ASSESSORIA TÉCNICA
 - 4.2. UNIDADE DE PROGRAMAÇÃO E CONTROLE
 - 4.3. GERÊNCIA DE PLANEJAMENTO
 - 4.3.1. DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO DE RECURSOS FÍSICOS
 - 4.3.2. DEPARTAMENTO DE CADASTRO DE PRÉDIOS
 - 4.4. GERÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA EDIFICAÇÃO
 - 4.4.1. DEPARTAMENTO DE PROJETOS
 - 4.4.2. DEPARTAMENTO DE ORÇAMENTOS E CUSTOS
 - 4.5. GERÊNCIA DE OBRAS
 - 4.5.1. DEPARTAMENTO DE OBRAS DA GRANDE SÃO PAULO
 - 4.5.2. DEPARTAMENTO DE OBRAS DO INTERIOR

ANEXO C – Organograma FDE – 2010

ÓRGÃO COLEGIADO SUPERIOR – CONSELHO FISCAL

- PRESIDÊNCIA
 - OUVIDORIA
 - COMISSÃO DE ÉTICA
 - CHEFIA DE GABINETE
 - DEPARTAMENTO DE EXPEDIENTE
 - COORDENADORIA DE EXPEDIENTE DA PRESIDÊNCIA
 - DEPARTAMENTO DE SINDICÂNCIA
 - COORDENADORIA DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS E DISCIPLINARES SINDICADOS
 - COMISSÃO PROCESSANTE PERMANENTE
 - ASSESSORIA TÉCNICO-ADMINISTRATIVA
 - SUPERVISÃO DE ORÇAMENTO, PLANEJAMENTO E CUSTOS
 - DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO E CUSTOS
 - COORDENADORIA DE CUSTOS
 - DEPARTAMENTO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA
 - COORDENADORIA DE PROGRAMAÇÃO E CONTROLE DA DOS
 - COORDENADORIA DE PROGRAMAÇÃO E CONTROLE DA DPE
 - COORDENADORIA DE PROGRAMAÇÃO E CONTROLE DA DAF/DTI
 - SUPERVISÃO DE ASSUNTOS JURÍDICOS
 - DEPARTAMENTO DO CONTENCIOSO GERAL
 - COORDENADORIA DO CONTENCIOSO GERAL
 - DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA ADMINISTRATIVA
 - COORDENADORIA DE ASSUNTOS ADMINISTRATIVOS
 - SUPERVISÃO DE LICITAÇÕES
 - DEPARTAMENTO DE PREGÕES
 - COORDENADORIA DE PREGÕES ELETRÔNICOS
 - COORDENADORIA DE PREGÕES PRESENCIAIS
 - DEPARTAMENTO DE ANÁLISE DE PROCESSOS LICITATÓRIOS
 - COORDENADORIA DE ANÁLISE DE HABILITAÇÕES
 - COORDENADORIA DE ANÁLISE DE PROPOSTAS TÉCNICAS E COMERCIAIS
 - SUPERVISÃO DE COMUNICAÇÃO E ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
 - DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS INSTITUCIONAIS
 - DEPARTAMENTO DE COMUNICAÇÃO
 - COORDENADORIA DO CENTRO DE COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL
 - SUPERVISÃO DE AUDITORIA, NORMALIZAÇÃO E QUALIDADE
 - DEPARTAMENTO DE AUDITORIA
 - COORDENADORIA DE AUDITORIA DE CONTRATOS
 - COORDENADORIA DE AUDITORIA DE OBRAS
 - COORDENADORIA DE ATENDIMENTO AO CONTROLE EXTERNO
 - DEPARTAMENTO DE QUALIDADE
 - COORDENADORIA DE AVALIAÇÃO E CONTROLE DE QUALIDADE
 - DEPARTAMENTO DE NORMALIZAÇÃO
 - COORDENADORIA DE NORMAS TÉCNICAS E PRODUTOS
 - SUPERVISÃO DE PROTEÇÃO ESCOLAR E CIDADANIA
 - DEPARTAMENTO DE AÇÕES PREVENTIVAS
 - COORDENADORIA DE AÇÕES COMUNITÁRIAS PREVENTIVAS
 - COORDENADORIA DE INTERVENÇÕES ESPECIAIS
 - DEPARTAMENTO DE PROTEÇÃO ESCOLAR
 - COORDENADORIA DE INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS
 - COORDENADORIA DE VIGILÂNCIA PATRIMONIAL

1. DIRETORIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA
 - 1.1. ASSESSORIA TÉCNICA
 - 1.2. GERÊNCIA ADMINISTRATIVA
 - 1.2.1. DEPARTAMENTO DE SERVIÇOS E CONTROLE PATRIMONIAL
 - 1.2.1.1. COORDENADORIA DE BENS PATRIMONIAIS
 - 1.2.1.2. COORDENADORIA DE MANUTENÇÃO PREDIAL
 - 1.2.1.3. COORDENADORIA DE CONTROLE E ARMAZENAGEM DE MATERIAIS
 - 1.2.1.4. COORDENADORIA DE APOIO ADMINISTRATIVO DA ESCOLA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES
 - 1.2.1.5. COORDENADORIA DE APOIO ADMINISTRATIVO
 - 1.2.1.6. COORDENADORIA DE INSPEÇÃO PREDIAL
 - 1.2.1.7. COORDENADORIA DE MANUTENÇÃO PREDIAL – UNIDADES EXTERNAS
 - 1.2.2. DEPARTAMENTO GRÁFICO
 - 1.2.2.1. COORDENADORIA DE SUPORTE GRÁFICO
 - 1.2.3. DEPARTAMENTO DE ALMOXARIFADO
 - 1.2.3.1. COORDENADORIA DE RECEBIMENTO E DISTRIBUIÇÃO DE MATERIAIS
 - 1.2.4. DEPARTAMENTO DE PROTOCOLO E DOCUMENTAÇÃO GERAL
 - 1.2.4.1. COORDENADORIA DE SECRETRARIA GERAL
 - 1.2.5. DEPARTAMENTO DE TRANSPORTES
 - 1.2.5.1. COORDENADORIA DE FROTA
 - 1.3. GERÊNCIA DE RECURSOS HUMANOS
 - 1.3.1. DEPARTAMENTO DE RECURSOS HUMANOS
 - 1.3.1.1. COORDENADORIA DE ADMINISTRAÇÃO DE ESTAGIÁRIOS
 - 1.3.1.2. COORDENADORIA DE BENEFÍCIOS SOCIAIS
 - 1.3.1.3. COORDENADORIA DE PESSOAL E CONTROLE DE AUTÔNOMOS
 - 1.3.2. DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO DO PLANO DE SAÚDE E CAPACITAÇÃO DE RH
 - 1.3.2.1. COORDENADORIA DE ADMINISTRAÇÃO DE PLANO DE SAÚDE
 - 1.3.2.2. COORDENADORIA DE CAPACITAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS
 - 1.4. GERÊNCIA FINANCEIRA
 - 1.4.1.1. COORDENADORIA ADMINISTRATIVA
 - 1.4.2. DEPARTAMENTO DE FINANÇAS
 - 1.4.2.1. COORDENADORIA DE FATURAMENTO
 - 1.4.2.2. COORDENADORIA DE CONTAS A RECEBER
 - 1.4.2.3. COORDENADORIA DE CONTAS A PAGAR
 - 1.4.3. DEPARTAMENTO DE CONTABILIDADE, CUSTO E ORÇAMENTO
 - 1.4.3.1. COORDENADORIA DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA
 - 1.4.3.2. COORDENADORIA FISCAL E TRIBUTÁRIA
 - 1.4.3.3. COORDENADORIA DE CONTABILIDADE
 - 1.4.4. DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES COM A APM
 - 1.4.4.1. COORDENADORIA DE PROGRAMAÇÃO E LIBERAÇÃO
 - 1.4.4.2. COORDENADORIA DE ASSISTÊNCIA E ATENDIMENTO ÀS APMS
 - 1.4.4.3. COORDENADORIA DE ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO
 - 1.5. GERÊNCIA DE SUPRIMENTOS
 - 1.5.1. DEPARTAMENTO DE COMPRAS
 - 1.5.1.1. COORDENADORIA DE COMPRAS
 - 1.5.2. DEPARTAMENTO DE MOBILIÁRIO ESCOLAR
 - 1.5.2.1. COORDENADORIA DE MOBILIÁRIOS E EQUIPAMENTOS
 - 1.5.2.2. COORDENADORIA DE PLANEJAMENTO DE ESTOQUE
 - 1.5.3. DEPARTAMENTO DE DISTRIBUIÇÃO DE MATERIAIS PEDAGÓGICOS
 - 1.5.3.1. COORDENADORIA DE MIXAGEM DE LIVROS
 - 1.5.4. DEPARTAMENTO DE REDE DE SUPRIMENTOS
 - 1.5.4.1. COORDENADORIA DA REDE DE SUPRIMENTOS
 - 1.5.5. DEPARTAMENTO EDITORIAL
 - 1.5.5.1. COORDENADORIA DE PRÉ-IMPRESSÃO
 - 1.6. GERÊNCIA DE CADASTRO E PROCESSOS CONTRATUAIS
 - 1.6.1.1. COORDENADORIA DE APOIO ADMINISTRATIVO
 - 1.6.2. DEPARTAMENTO DE APOIO CONTRATUAL E ARQUIVO
 - 1.6.2.1. COORDENADORIA DE APOIO CONTRATUAL
 - 1.6.3. DEPARTAMENTO DE CADASTROS E PROCESSOS ADMINISTRATIVOS

- 1.6.3.1. COORDENADORIA DE CADASTRO
 - 1.6.3.2. COORDENADORIA DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS
 - 1.6.4. DEPARTAMENTO DE CONTRATAÇÃO POR DISPENSA DE LICITAÇÃO
 - 1.6.4.1. COORDENADORIA DE CONTRATAÇÃO POR DISPENSA E INEXIGIBILIDADE
 - 1.6.4.2. COORDENADORIA DE ARQUIVO DE PROCESSOS
 - 1.6.5. DEPARTAMENTO DE REGISTRO DE PREÇOS
 - 1.6.5.1. COORDENADORIA DE REGISTRO DE PREÇOS
2. DIRETORIA DE PROJETOS ESPECIAIS
- 2.1. ASSESSORIA TÉCNICA
 - 2.2. SUPERVISÃO
 - 2.2.1. DEPARTAMENTO DE PROJETOS PEDAGÓGICOS
 - 2.2.1.1. COORDENADORIA DE ASSUNTOS ADMINISTRATIVOS
 - 2.3. GERÊNCIA DE EDUCAÇÃO E CULTURA
 - 2.3.1. DEPARTAMENTO DE FORMAÇÃO E CULTURA
 - 2.3.1.1. COORDENADORIA DE PUBLICAÇÕES
 - 2.3.2. DEPARTAMENTO DE PROGRAMAÇÃO E CONTROLE DE AÇÕES EDUCATIVAS
 - 2.3.2.1. COORDENADORIA DE AÇÕES EDUCATIVAS E CULTURAIS
 - 2.4. GERÊNCIA DE EDUCAÇÃO E CIDADANIA
 - 2.4.1.1. COORDENADORIA DE ASSUNTOS ADMINISTRATIVOS
 - 2.4.2. DEPARTAMENTO DE PARCERIAS
 - 2.4.2.1. COORDENADORIA DO PROGRAMA ESCOLA EM PARCERIA
 - 2.4.2.2. COORDENADORIA DO PROGRAMA ESCOLA DA FAMÍLIA
 - 2.4.2.3. COORDENADORIA DE PROJETO
 - 2.4.2.4. COORDENADORIA DE PROJETO
 - 2.4.3. DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO PREVENTIVA
 - 2.4.3.1. COORDENADORIA DE PROJETO
 - 2.4.4. DEPARTAMENTO DE CONVÊNIO COM IES
 - 2.4.4.1. COORDENADORIA ADMINISTRATIVA
 - 2.5. GERÊNCIA DE AVALIAÇÃO E INDICADORES DE RENDIMENTO ESCOLAR
 - 2.5.1. DEPARTAMENTO DE AVALIAÇÃO
 - 2.5.1.1. COORDENADORIA DE PRODUÇÃO DE INSTRUMENTAIS
 - 2.5.2. DEPARTAMENTO DE GESTÃO E TRATAMENTO DOS DADOS
 - 2.5.3. COORDENADORA DE BANCO DE DADOS
 - 2.6. GERÊNCIA DE INFORMAÇÃO E INDICADORES EDUCACIONAIS DO SISTEMA DE ENSINO DO ESTADO DE SÃO PAULO
 - 2.6.1. DEPARTAMENTO DE DADOS EDUCACIONAIS
 - 2.6.1.1. COORDENADORIA DE MANUTENÇÃO DO SISTEMA DE CADASTRO DE ESCOLAS
 - 2.6.2. DEPARTAMENTO DE INFORMAÇÕES EDUCACIONAIS
 - 2.6.2.1. COORDENADORIA DE PUBLICAÇÕES
 - 2.6.2.2. COORDENADORIA DE REGISTROS ESCOLARES
 - 2.6.3. DEPARTAMENTO DE INFORMÁTICA EDUCATIVA
 - 2.6.4. DEPARTAMENTO DE INFORMAÇÕES INSTITUCIONAIS
 - 2.6.4.1. COORDENADORIA DE ATENDIMENTO ÀS DEMANDAS INSTITUCIONAIS
3. DIRETORIA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO
- 3.1. SUPERVISÃO
 - 3.1.1. DEPARTAMENTO DE ACOMPANHAMENTO DE PROGRAMAS DE GOVERNO
 - 3.2. ASSESSORIA TÉCNICA
 - 3.2.1. DEPARTAMENTO DE PROJETOS
 - 3.2.1.1. COORDENADORIA DE PROJETOS
 - 3.3. GERÊNCIA DE SISTEMAS DE INFORMAÇÃO
 - 3.3.1.1. COORDENADORIA DE PADRONIZAÇÃO E QUALIDADE DE SISTEMAS
 - 3.3.2. DEPARTAMENTO DE NEGÓCIOS DA EDUCAÇÃO
 - 3.3.3. DEPARTAMENTO DE ANÁLISE DE NEGÓCIOS
 - 3.3.4. DEPARTAMENTO DE PRODUÇÃO DE SISTEMAS
 - 3.4. GERÊNCIA DE INFRAESTRUTURA
 - 3.4.1. DEPARTAMENTO DE INFRAESTRUTURA

- 3.4.1.1. COORDENADORIA DE SUPORTE ESCOLAR
- 3.5. GERÊNCIA DE SUPORTE DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO
 - 3.5.1. DEPARTAMENTO DE SUPORTE
- 3.6. GERÊNCIA DE EDUCAÇÃO E TECNOLOGIA
 - 3.6.1. DEPARTAMENTO DE PESQUISA E OPERAÇÃO
 - 3.6.2. DEPARTAMENTO DE INCLUSÃO E CAPACITAÇÃO
- 3.7. GERÊNCIA DE APOIO PEDAGÓGICO

- 4. DIRETORIA DE OBRAS E SERVIÇOS
 - 4.1.1.1. COORDENADORIA ADMINISTRATIVA
 - 4.2. ASSESSORIA TÉCNICA
 - 4.3. SUPERVISÃO
 - 4.4. GERÊNCIA DE OBRAS
 - 4.4.1.1. COORDENADORIA ADMINISTRATIVA
 - 4.4.2. DEPARTAMENTO DE OBRAS DO INTERIOR
 - 4.4.2.1. COORDENADORIA ADMINISTRATIVA
 - 4.4.2.2. COORDENADORIA DE OBRAS DO INTERIOR I
 - 4.4.2.3. COORDENADORIA DE OBRAS DO INTERIOR II
 - 4.4.2.4. COORDENADORIA DE OBRAS DO INTERIOR III
 - 4.4.2.5. COORDENADORIA DE OBRAS DO INTERIOR IV
 - 4.4.2.6. COORDENADORIA DE OBRAS DO INTERIOR V
 - 4.4.3. DEPARTAMENTO DE OBRAS METROPOLITANAS
 - 4.4.3.1. COORDENADORIA ADMINISTRATIVA
 - 4.4.3.2. COORDENADORIA DE INSTALAÇÕES HIDRÁULICAS E ELÉTRICAS
 - 4.4.3.3. COORDENADORIA DE OBRAS METROPOLITANAS I
 - 4.4.3.4. COORDENADORIA DE OBRAS METROPOLITANAS II
 - 4.4.3.5. COORDENADORIA DE OBRAS METROPOLITANAS III
 - 4.4.4. DEPARTAMENTO DE PROGRAMAÇÃO E CONTROLE DE MANUTENÇÃO
 - 4.5. GERÊNCIA DE PLANEJAMENTO
 - 4.5.1. DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO
 - 4.5.1.1. COORDENADORIA DE OBRAS ÁREA I E ACESSIBILIDADE
 - 4.5.1.2. COORDENADORIA DE OBRAS ÁREA II E DE PROGRAMAS ESPECIAIS
 - 4.5.1.3. COORDENADORIA DE OBRAS ÁREA III E MEIO AMBIENTE
 - 4.5.1.4. COORDENADORIA DE OBRAS ÁREA IV E RESTRIÇÕES URBANÍSTICAS
 - 4.5.1.5. COORDENADORIA DE TOPOGRAFIA
 - 4.5.1.6. COORDENADORIA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
 - 4.5.2. DEPARTAMENTO DE CADASTRO E GEO-INFORMAÇÃO
 - 4.5.2.1. COORDENADORIA DE CADASTRO DE PRÉDIOS
 - 4.5.2.2. COORDENADORIA DE GEOPROCESSAMENTO
 - 4.5.3. DEPARTAMENTO DE CONVÊNIOS
 - 4.6. GERÊNCIA DE PROJETOS E GESTÃO
 - 4.6.1.1. COORDENADORIA DE EXPEDIENTE DA GERÊNCIA DE PROJETOS
 - 4.6.1.2. COORDENADORIA DE APOIO TÉCNICO ADMINISTRATIVO
 - 4.6.2. DEPARTAMENTO DE PROJETOS
 - 4.6.2.1. COORDENADORIA ADMINISTRATIVA DO DEPARTAMENTO DE PROJETOS
 - 4.6.2.2. COORDENADORIA DE ARQUITETURA
 - 4.6.2.3. COORDENADORIA DE INFORMAÇÕES SOBRE PROJETOS
 - 4.6.2.4. COORDENADORIA DE PROJETOS ESPECIAIS
 - 4.6.2.5. COORDENADORIA DE RESTAURO
 - 4.6.2.6. COORDENADORIA DE ENGENHARIA
 - 4.6.3. DEPARTAMENTO DE MONITORAMENTO E GESTÃO
 - 4.6.3.1. COORDENADORIA DE PROCESSOS E INTERVENÇÕES EM OBRAS
 - 4.6.3.2. COORDENADORIA DE PROCESSOS DE INTERVENÇÕES EM PLANEJAMENTO
 - 4.6.3.3. COORDENADORIA DE PRODUÇÃO E SUPORTE DE INFORMAÇÕES SOBRE OBRAS
 - 4.7. GERÊNCIA DE ORÇAMENTOS E ESPECIFICAÇÕES
 - 4.7.1. DEPARTAMENTO DE ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS
 - 4.7.1.1. COORDENADORIA DE ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS

- 4.7.2. DEPARTAMENTOS DE ORÇAMENTOS E CUSTOS
 - 4.7.2.1. COORDENADORIA DE CUSTOS
 - 4.7.2.2. COORDENADORIA DE ORÇAMENTOS
- 4.7.3. DEPARTAMENTO DE MOBILIÁRIO

APÊNDICE A – Nota técnica 1 – Relato histórico e depoimentos

A recuperação histórica dos eventos relatados durante o período de 1995 a 2010 apoia-se fundamentalmente em dados coletados nos relatórios e documentos oficiais e na legislação promulgada. Estas informações foram confrontadas com os depoimentos de técnicos, assessores, professores, diretores de escola e supervisores afastados, que atuam na FDE ou na Seesp, para cobrir lacunas que os dados oficiais não explicavam, ou para confrontar minha própria experiência, vivência e memória dos fatos, de modo a minimizar a contaminação do relato com algum tipo de viés de cunho pessoal. Este procedimento foi especialmente relevante para descrever as ações da Seesp nestes anos, cuja sequência histórica foi majoritariamente coletada dos relatórios de atividades publicados pela Secretaria da Fazenda anualmente, a partir dos documentos produzidos por cada pasta. Cumpre ressaltar este cuidado pois os dados da Seesp por vezes não retratam fielmente a realidade, mas antes retratam a ênfase na diretriz política do momento.

Assim, por exemplo, graças à relação de amizade com técnicos que trabalharam em alguns dos processos relatados, foi possível reavaliar a informação coletada nos documentos oficiais, confrontá-la com o depoimento de outros técnicos que atuam no setor e chegar a um quadro mais próximo da realidade. Exemplo deste processo de investigação é a própria definição de QM. Nas estatísticas oficiais, a Seesp contabiliza como QM todos os docentes que atuam na rede estadual de ensino. A legislação, contudo, é clara quando define como QM apenas os ocupantes de cargos concursados, enquadrados no plano de carreira, vencimentos e salários por ela definidos, com direitos trabalhistas e previdenciários específicos e normatizados. Contudo, há ocupantes deste QM normatizado que não são concursados, os categoria F, mas são efetivos. Enquanto as estatísticas da CGRH, baseada em seu cadastro funcional os encobre, as do Cied, baseadas na folha de pagamento, os soma. Neste jogo de sombras, evidencia-se a fragilidade das informações, exigindo cuidados extras para sua composição final. É possível, com isso, que algumas das informações sejam contestadas pelos órgãos oficiais.

APÊNDICE B – Nota técnica 2 – Legislação e normatizações

Boa parte das informações aqui reunidas foram recolhidas junto à legislação vigente ou já revogada. Este corpo normativo é composto por leis federais, aprovados pelo Congresso Nacional, leis ou leis complementares, aprovadas pela Assembleia Legislativa ou decretos de exclusiva competência do governador.

Segundo Ferreira (2014), o decreto possui amparo na constituição, como expedição de norma do presidente sobre a organização e funcionamento da administração federal, mas na prática de regimes totalitários é uma norma administrativa a ser cumprida. Muitas das regulamentações da administração da Seesp são expedidas através de decretos, em que pese o uso massivo de resoluções para disciplinar a rotina dos processos e procedimentos da Seesp em toda a sua amplitude. Quanto maior o número de decretos, mais dependente da ação do governo central se encontra a atuação da Seesp.

Os decretos, leis e leis complementares aqui citados foram consultados no site da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, no seguinte endereço: <<http://www.al.sp.gov.br/leis/legislacao-do-estado/>>. A base da Assembleia é bastante ampla e reproduz as páginas do Diário Oficial do Estado de São Paulo em que as normas foram publicadas. Algumas das resoluções e comunicados da Seesp estão disponíveis em seu portal: <<http://www.educacao.sp.gov.br/lise/sislegis/palavchav.asp?let=0>>. Há um grupo específico na Seesp, o Grupo de Legislação Educacional, subordinado diretamente à chefia de gabinete, que trata das suas regulamentações, organizando-as em uma publicação interna e buscando coordenar as novas com as já existentes, sugerindo a supressão das que resultam revogadas e analisando a propriedade das novas sugeridas.

APÊNDICE C – Nota técnica 3 – Atualização dos valores de recursos

Para elaboração de séries históricas envolvendo recursos, é necessário indexar todos os valores para uma mesma base, de modo a poder compará-los, tendo em vista a desvalorização da moeda em função dos índices inflacionários mensais e anuais.

Assim, nas tabelas contendo séries históricas com recursos orçamentários, recursos alocados e/ou recursos financeiros, os valores anuais foram atualizados para 2010, último ano do período estudado, com base no índice IPC-Fipe, utilizado desde 2003 para reajuste dos preços dos contratos celebrados pelos órgãos da administração pública paulista, direta ou indireta, e obedecendo a fórmula publicada pelo Decreto n.º 48.326, de 12 de dezembro daquele ano, que disciplina o assunto. A fórmula é assim expressa:

$$R = P_0 \cdot \left[\left(\frac{IPC}{IPC_0} \right) - 1 \right]$$

Onde:

R = parcela do reajuste;

P₀ = preço inicial do Contrato Ata no mês de referência dos preços, ou preço da ATA no mês de aplicação do último reajuste;

IPC/IPC₀ = variação do IPC-Fipe – Índice de Preço ao Consumidor, ocorrida entre o mês de referência de preços, ou o mês do último reajuste aplicado, e o mês de aplicação do reajuste.

Para o presente estudo, o preço inicial do contrato foi substituído pelo valor a ser reajustado. Os índices do IPC-Fipe foram consultados no site da Fipe: <<http://www2.fipe.org.br/pt-br/indices/ipc/>>, acessado em: 26 abr. 2014.

APÊNDICE D – Nota técnica 4 – Documentos e série histórica de funcionários da FDE

Os documentos que retratam a história da FDE foram consultados nos arquivos da GRH, vinculada à DAF. Além dos termos de convênio celebrados entre a Seesp e a FDE, a GRH possui cópia de todos os organogramas publicados pela FDE desde 2004, e alguns anteriores a este ano, utilizados neste estudo. Compõem também a série de documentos consultados as portarias e normas de organização publicadas, acessíveis para qualquer funcionário da instituição em pastas disponibilizadas no seu sistema corporativo de comunicação interna (*outlook*).

A maior parte das séries históricas com dados de funcionários da FDE foi elaborada para o período de 2000 a 2010. Embora a FDE possua dados disponíveis anteriores a 2000, estes são esparsos e muitas vezes sem identificação da fonte. Por outro lado, as informações a partir de 2000 foram coletadas e organizadas em um sistema informatizado, que permite maior fidedignidade e comparabilidade entre os dados, motivo pelo qual optou-se pela comparação destes e outros dados do período entre estes dois anos. Quando possível, foram apresentados dados e informações de 1994 e de 1995, anos de transição entre administrações muito diversas. Considerando que a única admissão de pessoal por concurso foi realizada no ano de 1998, os classificados foram chamados até o ano de 2001. Portanto, considerou-se que uma série histórica que abarcasse os anos de 2000 a 2010 fosse suficientemente representativa dos fenômenos aqui descritos. No final de 2010, foi realizado outro concurso para cargos administrativos, mas a admissão dos selecionados só foi realizada em 2012 (não considerada nesta pesquisa, portanto).

APÊNDICE E – Nota técnica 5 – Evolução das despesas com educação

A tabela abaixo discrimina os principais valores de despesas com educação, no período de 1996 a 2010. Os dados foram coletados de cada um dos balanços contábeis, disponibilizados pela Secretaria da Fazenda em seu portal, através do endereço <<http://www.fazenda.sp.gov.br/balanco/default.asp>>. Foram selecionados apenas os elementos de despesa que apresentavam maior alocação de recursos ao longo dos anos pesquisados. Os valores alocados para a FDE também foram registrados, embora não representem o volume de recursos que a fundação efetivamente consumiu no período. Todos os valores foram indexados para o ano de 2010, com base no índice IPC-Fipe de dezembro de cada ano.

Tabela 25 – Evolução das despesas com educação, entre 1996 e 2010

valores em R\$ 1.000,00

ANO	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Secretaria da Educação do Estado de São Paulo	7.017.867.567,13	7.068.555.429,52	11.307.231.358,20	11.091.933.086,09	12.156.243.346,98	12.425.629.536,26	12.435.433.416,11
Despesas Correntes	6.549.583.617,52	6.603.974.480,95	11.020.904.313,61	10.929.596.802,37	11.698.965.677,88	11.869.889.817,90	12.108.313.729,26
Pessoal	5.186.562.500,78	5.382.091.793,98	9.743.707.330,18	9.287.056.981,47	9.714.766.562,70	9.681.593.383,27	9.521.820.877,51
Ativos	5.186.562.500,78	5.373.924.448,68	6.352.492.459,67	5.921.858.039,37	6.188.292.455,82	6.330.428.290,85	6.242.644.797,13
Aposentadorias e reformas	-	-	3.391.214.870,51	3.365.198.942,10	3.406.801.394,31	3.351.165.092,42	3.279.176.080,39
Pensões	-	-	-	-	-	-	-
Obrigações patronais	-	-	-	-	-	-	-
Outras despesas	1.363.021.116,74	1.221.882.686,97	1.277.196.983,43	1.642.539.820,90	1.984.199.115,18	2.188.296.434,63	2.586.492.851,74
transferências a municípios	104.466.098,07	100.849.961,42	372.186.866,57	350.602.299,61	475.139.911,90	566.878.908,04	653.778.227,02
material de consumo	302.469.243,18	242.942.179,75	256.746.364,62	146.780.549,75	230.151.734,51	224.205.495,10	154.193.329,29
passagens e despesas com locomoção	3.315.782,66	22.388.629,17	18.415.526,85	5.773.494,43	13.990.900,80	22.140.473,65	31.899.986,50
Outros serviços de terceiros - pessoa jurídica	833.577.575,13	600.531.932,05	354.470.640,39	337.119.218,76	696.382.458,93	664.483.367,22	763.505.373,71
Contribuições	-	-	-	-	41.796.162,46	-	502.496.275,27
Serviços de utilidade pública	-	-	-	259.779.705,87	356.503.313,55	281.362.000,20	284.140.655,92
Despesas de Capital	468.283.949,61	464.580.948,57	286.327.044,59	162.336.283,72	457.277.669,10	555.739.718,36	327.119.686,85
Ranferências a municípios	26.947.134,62	22.310.848,46	73.885.265,42	41.596.148,70	26.403.856,36	66.583.444,53	102.996.957,98
Obras e instalações	147.752.313,06	210.152.383,76	145.776.404,94	85.251.583,30	26.403.856,36	316.804.885,54	131.746.271,80
Equipamentos e material permanente	34.886.197,17	232.117.716,35	66.665.374,22	26.041.144,57	-	164.840.499,03	85.992.590,82
Fundação para o Desenvolvimento da Educação	-	66.034.508,84	75.506.300,23	54.970.796,29	49.755.152,90	50.657.730,55	53.677.780,92
Despesas Correntes	-	64.763.999,62	75.336.539,91	54.935.285,78	49.711.889,01	50.367.254,93	53.342.561,84
Pessoal	-	33.320.772,87	44.409.288,00	41.127.008,35	36.473.126,31	35.114.002,97	36.943.073,16
Ativos	-	25.153.427,57	33.163.925,74	29.511.857,86	27.337.767,68	26.380.526,94	27.534.289,45
Aposentadorias e reformas	-	-	-	-	-	-	-
Obrigações patronais	-	7.927.302,70	10.917.021,60	11.321.159,50	8.866.320,93	8.733.476,03	9.408.783,71
Outras despesas correntes	-	31.443.226,75	30.927.251,91	13.808.277,43	13.238.762,70	15.253.251,97	16.399.488,69
Outros serviços de terceiros - pessoa jurídica	-	13.737.981,58	20.545.035,74	8.848.095,83	8.213.693,76	8.144.053,38	11.093.909,51
Despesas de capital	-	1.270.509,22	169.760,31	35.510,50	43.263,90	290.475,61	335.219,08
Obras e instalações	-	-	-	-	-	-	-
Equipamentos e material permanente	-	1.270.509,22	169.760,31	35.510,50	43.263,90	290.475,61	335.219,08

valores em R\$ 1.000,00

ANO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Secretaria da Educação do Estado de São Paulo	12.642.010.436,87	12.439.258.890,19	13.595.601.839,26	14.935.451.093,85	15.357.949.204,74	16.817.168.509,44	17.012.444.152,02	18.878.970.334,79
Despesas Correntes	12.258.014.708,83	12.184.641.260,36	13.252.695.803,87	14.433.365.511,29	14.955.047.478,08	16.486.881.198,85	16.453.726.792,20	18.206.182.481,42
Pessoal	9.165.905.334,41	9.239.426.528,44	9.837.211.978,24	10.624.707.827,94	10.793.217.050,66	11.217.599.098,28	11.075.284.999,90	11.462.076.502,73
Ativos	6.027.197.129,58	6.106.763.966,03	6.424.786.971,74	6.967.116.567,80	7.207.168.017,15	7.500.111.202,86	7.192.084.626,71	7.660.386.968,12
Aposentadorias e reformas	3.137.326.322,89	3.130.934.721,26	3.410.770.307,90	3.656.833.378,77	2.327.649.713,14	-	-	-
Pensões	1.381.881,94	1.727.841,15	1.654.698,60	757.881,37	-	-	-	-
Obrigações patronais	-	-	-	-	1.258.399.320,37	3.717.487.895,42	3.883.200.373,19	3.801.689.534,61
Outras despesas	3.092.109.374,42	2.945.214.731,92	3.415.483.825,63	3.808.657.683,35	4.161.830.427,41	5.269.282.100,57	5.378.441.792,30	6.744.105.978,69
Transferências a municípios	711.455.958,40	255.764.423,74	185.091.336,43	234.819.215,99	287.158.152,58	297.958.007,18	320.402.078,70	356.705.833,32
Material de consumo	275.914.563,25	231.692.802,94	325.657.460,85	366.284.526,44	468.113.450,88	348.517.869,22	470.626.331,79	552.603.317,64
Passagens e despesas com locomoção	19.608.223,90	19.252.276,47	26.940.218,58	27.485.175,62	24.877.521,87	145.745.071,50	161.281.569,07	204.376.703,69
Outros serviços de terceiros - pessoa jurídica	647.377.346,15	833.078.292,92	970.235.225,21	1.038.992.314,68	1.182.629.057,40	1.647.361.995,27	1.143.349.411,12	1.622.002.429,46
Contribuições	756.245.893,53	1.001.970.446,04	1.150.046.103,22	1.381.896.124,15	1.526.248.939,53	2.092.953.165,78	2.481.407.527,63	3.118.612.446,05
Serviços de utilidade pública	329.145.076,40	256.550.404,77	319.178.901,29	384.574.111,56	356.615.153,14	304.625.769,85	315.523.378,50	304.710.589,37
Despesas de Capital	383.995.728,04	254.617.629,83	342.906.035,40	502.085.582,56	402.901.726,67	330.287.310,59	558.717.359,82	672.787.853,37
Transferências a municípios	8.890.083,98	5.215.189,12	1.971.097,40	7.133.383,80	374.013,95	4.463.917,91	275.993,28	2.138.821,82
Obras e instalações	290.517.471,38	136.448.125,68	187.391.712,87	216.515.212,31	293.649.558,10	281.811.726,44	310.760.913,55	494.767.692,34
Equipamentos e material permanente	77.865.403,94	107.380.138,52	145.573.536,02	270.786.719,12	105.908.538,33	30.704.434,37	246.546.133,74	173.300.064,55
Fundação para o Desenvolvimento da Educação	71.523.791,76	72.756.596,66	58.779.225,46	69.893.972,35	70.039.915,19	80.293.119,10	90.710.839,99	99.749.032,38
Despesas Correntes	71.258.623,39	72.433.460,49	57.461.517,98	69.501.669,12	69.756.264,92	72.463.098,17	84.321.740,56	85.286.367,13
Pessoal	36.797.944,73	41.078.089,06	42.186.115,22	41.952.921,52	42.184.488,79	42.969.246,91	45.024.686,76	44.966.894,24
Ativos	27.399.158,37	30.681.717,08	31.571.774,14	31.273.580,78	31.534.953,08	32.245.576,45	34.441.760,26	33.843.674,75
Aposentadorias e reformas	-	-	-	-	-	399.309,48	400.022,62	395.270,97
Obrigações patronais	9.398.786,36	10.396.371,98	10.614.341,08	10.679.340,74	10.649.535,72	10.324.360,90	10.182.903,87	10.727.948,52
Outras despesas correntes	34.460.678,66	31.355.371,43	15.275.402,76	-	27.571.776,13	29.493.851,27	39.297.053,80	40.319.472,89
Outros serviços de terceiros - pessoa jurídica	29.176.190,61	25.485.507,27	9.973.204,41	21.673.615,99	20.569.789,92	22.679.642,62	32.698.884,00	30.763.205,30
Despesas de capital	265.168,36	323.136,17	1.317.707,49	392.303,23	283.650,27	7.830.020,93	6.389.099,43	14.462.665,25
Obras e instalações	-	-	-	-	-	3.001.660,24	5.311.149,07	1.082.968,00
Equipamentos e material permanente	265.168,36	323.136,17	1.317.707,49	392.303,23	283.650,27	4.828.360,69	1.077.950,36	13.379.697,25

Fonte: Elaborado pela autora com base nos balanços contábeis de 1996 a 1997. Valores em R\$ 1.000,00, indexados pelo IPC-FIPE

APÊNDICE F – Nota técnica 6 – Entrevistados

Como já informado neste relatório, a relação de entrevistados foi mantida em sigilo para preservá-los em seu ambiente de trabalho, tendo em vista que a maior parte deles ainda atua nas instâncias da Seesp ou da FDE. Por isso, nesta nota, descreveremos os cargos que ocupam, que ocuparam em algum momento da história relatado ou funções que exerceram nas equipes técnicas, identificando-os por números. Alguns dos relatos apenas complementaram ou corroboraram dados e informações oficiais, motivo pelo qual nem todas as pessoas abaixo relacionadas estão identificadas no texto. Foram entrevistadas as seguintes pessoas da Seesp:

- um antigo dirigente de uma Divisão Regional de Ensino;
- uma assessora (identificada como assessora 1) que atuou na primeira gestão, de 1995 a 2002, assumindo um cargo comissionado na FDE e outro de confiança na Seesp, diretamente junto ao gabinete da secretária;
- um assessor (identificado como assessor) do gabinete da secretária da última gestão, que atuava como assessor do palácio do governo e foi convidado para assessorar a secretária a partir de 2008, nas questões relativas ao Idesp e à política de bonificação;
- uma professora afastada da rede estadual, atualmente atuando na Sareg, mas que compunha a equipe pedagógica da COGSP na segunda gestão do período analisado, até a coordenadoria ser extinta em 2011;
- uma diretora de escola aposentada que ocupa um cargo comissionado no Centro de Cargos e Funções (Cecaf) do Departamento de Administração de Pessoal (Deape) da Coordenadoria de Gestão de Recursos Humanos (CGRH);
- uma técnica que está atualmente lotada na Diretoria Administrativa, mas que atuou na Seesp na área orçamentária e financeira;
- uma antiga coordenadora da ATPCE, atualmente aposentada.

Da FDE, foram entrevistados:

- uma técnica (técnica 1) da Gaire – equipe da FDE responsável pela execução do Saresp em São Paulo, que atuou desde sua implantação;
- uma técnica (técnica 2), atualmente concursada pela FDE, mas que já atuou na rede estadual de ensino como professora, fez parte da oficina pedagógica de uma Diretoria de Ensino e participou de equipes técnicas da Cenp, atuando nos programas de ensino médio e no Saresp.

- o chefe do Departamento de Relações com a APM, concursado da FDE, que atua nesta área desde 2006;
- um técnico da FDE que atua no Departamento de Relações com a APM desde que foi criado, na Conesp;
- um prestador de serviços, analista de negócios da área de tecnologia, que atuou por mais de dez anos na Seesp junto ao seu sistema informatizado de recursos humanos;
- um técnico da Gerência de Recursos Humanos (GRH), funcionário da FDE oriundo do Cenafor.