



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Fundação Universidade Federal do ABC

Av. dos Estados, 5001 · Bairro Bangu · Santo André - SP

CEP 09210-580

Análise da política pública de Reorganização Escolar proposta pelo governo do Estado de São Paulo

Autores

Marcos Vinicius Pó

Erika Mayumi Kasai Yamada

Salomão Barros Ximenes

Gabriela Spanghero Lotta

Wilson Mesquita de Almeida

São Bernardo do Campo, novembro de 2015



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Fundação Universidade Federal do ABC

Av. dos Estados, 5001 · Bairro Bangu · Santo André - SP

CEP 09210-580

SUMÁRIO

Sobre os autores	3
Resumo-executivo.....	4
Contextualização e justificativa da análise	6
1. Análise do estudo “Escolas estaduais com uma única etapa de atendimento e seus reflexos no desempenho dos alunos”	7
1.1. Fundamentação	7
1.2. Seleção de variáveis.....	9
1.2.1. Escolha e operacionalização do fenômeno a ser explicado: desempenho escolar	9
1.2.2. Escolha e operacionalização da variável explicativa.....	10
1.3. Inconsistências e indefinições	11
1.4. Significância do resultado	11
1.5. Síntese da avaliação do estudo “Escolas estaduais com uma única etapa de atendimento e seus reflexos no desempenho dos alunos”	12
2. Dúvidas em relação à Reorganização Escolar	13
3. Conclusões e recomendações	15
Referências	17



Universidade Federal do ABC



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Fundação Universidade Federal do ABC

Av. dos Estados, 5001 · Bairro Bangu · Santo André - SP
CEP 09210-580

SOBRE OS AUTORES

Marcos Vinicius Pó: Mestre e doutor em Administração Pública e Governo pela Fundação Getulio Vargas/SP. Professor adjunto do Bacharelado em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC (UFABC), dos cursos de Pós-graduação de Políticas Públicas e de Ciências Humanas e Sociais e coordenador da Comissão Própria de Avaliação da UFABC.

Erika Mayumi Kasai Yamada: Graduada em Estatística pela Universidade de São Paulo (USP).

Salomão Barros Ximenes: Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP) e mestre em Educação Brasileira pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professor Adjunto do Bacharelado em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC (UFABC). Coordenador do Bacharelado de Políticas Públicas da UFABC.

Gabriela Spanghero Lotta: Doutora em Ciência Política pela USP, mestre e graduada em administração pública pela FGV. Professora adjunta do bacharelado de políticas públicas e da pós-graduação em Políticas Públicas da UFABC. Coordenadora do Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB) da UFABC.

Wilson Mesquita de Almeida: Doutor e Mestre em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de São Paulo. Professor adjunto da Universidade Federal do ABC (UFABC).

A análise e as opiniões apresentadas no presente documento são de responsabilidade exclusiva de seus autores e não representam a opinião da Universidade Federal do ABC.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Fundação Universidade Federal do ABC

Av. dos Estados, 5001 · Bairro Bangu · Santo André - SP

CEP 09210-580

RESUMO-EXECUTIVO

Desde a apresentação da Reorganização Escolar o secretário estadual de educação Herman Jacobus Cornelis Voorwald afirmou que uma das bases para a proposta de alteração na oferta de ciclos escolares era um estudo realizado pela Coordenadoria de Informação, Monitoramento e Avaliação Educacional (CIMA) da Secretaria Estadual de Educação, denominado “Escolas estaduais com uma única etapa de atendimento e seus reflexos no desempenho dos alunos”, que mostraria um melhor desempenho das escolas de ciclo único.

A presente Análise da proposta de Reorganização Escolar está dividida em duas dimensões: o estudo que a embasou e as questões que ainda estão nebulosas em relação à reorganização enquanto política pública. Concluímos que o estudo não apresenta elementos para fundamentar, nem sequer sugerir, as conclusões anunciadas pelo Secretário, pelos seguintes motivos:

1. Não é mostrado nenhum embasamento teórico e/ou empírico que indique os mecanismos causais pelos quais a oferta de ciclos pode afetar a gestão e o desempenho escolar.
2. A escolha da variável de desempenho não está justificada. Por que apenas o Idesp? Por que apenas os resultados de 2014?
3. O estudo desconsidera outras variáveis importantes segundo a literatura da área de educação para explicar o desempenho escolar.
4. Não é feito nenhum tipo de controle, qualitativo ou estatístico, para efetuar a comparação das escolas exclusivas e não-exclusivas, comprometendo ainda mais as ilações feitas entre oferta de ciclos e desempenho.
5. Há inconsistências e indefinições no estudo quanto aos procedimentos e critérios para classificação das escolas, não permitindo aos leitores compreender em mais detalhes a comparação realizada.
6. Não é mostrada nenhuma forma de significância estatística ou de cuidados quantitativos para os resultados da análise.

Além dessas objeções, há um conjunto de questões não respondidas na implementação da política pública de reforma educacional, relacionadas à mudança do perfil das escolas, aos aspectos administrativos, aos impactos na estrutura da rede escolar e ao acompanhamento e manutenção dos indicadores de desempenho. Todas as ações na área educacional devem ser tomadas com muita cautela, reflexão, transparência e debate público, embasado em evidências sólidas, uma vez que as consequências são verificáveis apenas no médio e no longo prazo. Todavia, não conseguimos verificar materiais ou evidências que detalhem os desdobramentos



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Fundação Universidade Federal do ABC

Av. dos Estados, 5001 · Bairro Bangu · Santo André - SP

CEP 09210-580

da atual ação e as medidas complementares que certamente serão necessárias. Dessa forma o debate fica inviabilizado e pouco transparente, o que aumenta consideravelmente a chance de que a política encontre problemas inesperados e dificuldades na sua implementação, podendo gerar consequências negativas para os estudantes e demais envolvidos.

Por esses motivos, recomendamos à Secretaria de Educação:

1. Qualificar e aprofundar o embasamento técnico e os estudos da proposta de Reorganização Escolar.
2. Aumentar a disponibilidade de informação sobre a Reorganização, detalhando a proposta e respondendo às questões levantados no item 3 dessa análise e outras que venham a ser apresentadas pelos atores e grupos envolvidos.
3. Uma vez que tenha produzido e disponibilizado de forma transparente os embasamentos técnicos e os estudos de Reorganização Escolar, ampliar o debate público sobre a medida, propiciando e estimulando a participação de toda a comunidade.



Universidade Federal do ABC



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Fundação Universidade Federal do ABC

Av. dos Estados, 5001 · Bairro Bangu · Santo André - SP
CEP 09210-580

CONTEXTUALIZAÇÃO E JUSTIFICATIVA DA ANÁLISE

O objetivo do presente trabalho é qualificar o debate sobre a medida que vem sendo tomada pela Secretaria da Educação do Governo do Estado de São Paulo, a chamada “Reorganização Escolar”, analisando seus fundamentos e o processo de definição e implementação dessa política pública.

A Reorganização, na forma como está sendo proposta, se mostra uma ação de grande vulto e impactante em várias dimensões:

- (a). Pela quantidade de pessoas afetadas: segundo informações da própria Secretaria, transferirá de escola 340 mil estudantes¹, volume de pessoas equivalente à população da cidade de Franca, um dos 20 maiores municípios do estado. Ressalve-se que tais dados não incluem o número de famílias, professores, diretores, funcionários, entre outros.
- (b). Pela significativa mudança no modelo de organização escolar: a medida diminuirá significativamente as escolas de dois segmentos, afetando a gestão e a infraestrutura da rede.
- (c). Pela quantidade de estabelecimentos escolares que serão fechados ou terão seu funcionamento alterado: dados da Secretaria indicam que 94 escolas serão fechadas, com seus prédios cedidos aos municípios ou direcionados para outras atividades educacionais, e 754 escolas passarão a oferecer ciclo único.

Assim, o presente trabalho visa fazer uma análise da proposta de Reorganização Escolar em duas dimensões: o estudo que a embasou e as questões que ainda estão nebulosas em relação à reorganização enquanto política pública. Dessa forma a nossa apreciação está dividida em três partes. Na primeira analisamos o estudo que a Secretaria utilizou para fundamentar a proposta de mudança na oferta de ciclos pelas escolas estaduais, subdividindo o texto nos vários aspectos relevantes do estudo, como a fundamentação, as variáveis utilizadas, inconsistências e indefinições encontradas e a significância dos resultados. Na segunda parte elencamos algumas dúvidas sobre aspectos que consideramos relevantes para a tomada de decisões e encaminhamento da política pública de Reorganização Escolar. Por fim, fazemos um resumo com as nossas conclusões e recomendações.

¹ Dado disponível na página da Secretaria de Educação (<http://www.educacao.sp.gov.br/reorganizacao/>) acesso em 21/11/2015.





MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Fundação Universidade Federal do ABC

Av. dos Estados, 5001 · Bairro Bangu · Santo André - SP

CEP 09210-580

1. ANÁLISE DO ESTUDO “ESCOLAS ESTADUAIS COM UMA ÚNICA ETAPA DE ATENDIMENTO E SEUS REFLEXOS NO DESEMPENHO DOS ALUNOS”

Desde a apresentação da Reorganização Escolar o secretário estadual de educação Herman Jacobus Cornelis Voorwald afirmou que uma das bases para a proposta de alteração na oferta de ciclos escolares era um estudo interno da Secretaria que mostrava um melhor desempenho das escolas de ciclo único. Contudo tal estudo não havia sido disponibilizado, apesar de o secretário citar os seus resultados com frequência em entrevistas e explicações sobre a Reorganização.

Utilizando a Lei de Acesso à Informação, o jornal Estado de São Paulo, em matéria do jornalista Luiz Fernando Toledo², obteve da Secretaria de Educação o estudo denominado “Escolas estaduais com uma única etapa de atendimento e seus reflexos no desempenho dos alunos”, realizado pela Coordenadoria de Informação, Monitoramento e Avaliação Educacional (CIMA) e assinado por Bruno Pantojo, Laudina de Andrade Salomão, Maria Nícia Pestana de Castro e Marcelo Martins, com data de agosto de 2015.

Tal estudo levanta uma série de dúvidas e questionamentos quanto à sua fundamentação, operacionalização e consistência, que expomos a seguir e que se não forem devidamente sanadas comprometem muito seriamente suas conclusões.

1.1. Fundamentação

Toda pesquisa científica parte de pressupostos e fundamentos que embasam tanto as questões que ela busca responder como a escolha das variáveis que serão analisadas. Tal embasamento é, via de regra, calcada em teorias e em estudos empíricos anteriores que indicam os seus fundamentos e as hipóteses a serem testadas.

O estudo da Secretaria de Educação parte do pressuposto de que o desempenho escolar se deve, em algum grau, à gestão escolar, e que, portanto, a sua simplificação se faz premente. Assim, a principal forma de se obter a simplificação seria a diminuição de ciclos atendidos pelo estabelecimento escolar. Tal lógica fica explícita na página 3 do documento:

² Disponível em <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,documento-indica-que-sp-usa-so-um-criterio-para-mudar-rede,10000002055>, acesso em 17/11/2015.





MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

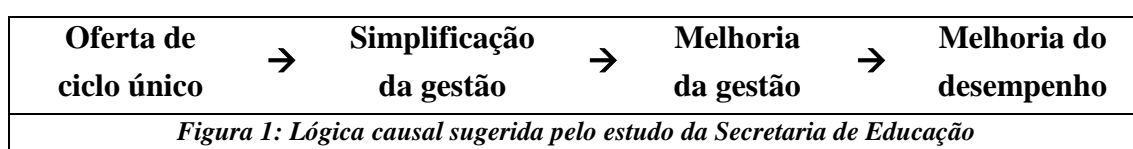
Fundação Universidade Federal do ABC

Av. dos Estados, 5001 · Bairro Bangu · Santo André - SP

CEP 09210-580

“Os resultados de avaliações externas como SARESP, os índices da medição da qualidade como o IDESP, bem como outras avaliações institucionais e recente pesquisa divulgada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), sinalizam como um dos fatores relevantes para um melhor desempenho de uma escola que a gestão escolar seja menos complexa. Posto de outra forma, escolas que oferecem mais de uma etapa de ensino exigem por parte da equipe escolar maior esforço e foco em múltiplos e diferentes interesses, dada à complexidade na gestão escolar em razão da diversificação da oferta.”

Em outras palavras, o estudo faz uma conexão direta entre uma redução na oferta de ciclos³ e a melhoria da gestão da escola, o que afetaria o seu desempenho medido pelo IDESP (Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo). Esquemáticamente:



Se por um lado há evidências de que uma melhor gestão implique em melhorias no desempenho, como aponta Tavares (2014), não encontramos nenhuma referência de que haja conexão entre a oferta reduzida de ciclos e simplificação da gestão ou sequer entre ciclo único e melhoria da gestão escolar. Aliás, o próprio termo “melhor gestão” não é bem definido pelos autores do estudo e pode significar muitas diferentes dimensões. *Em suma, não encontramos e nem foi mostrado no estudo qualquer embasamento teórico ou empírico que relacione a oferta de um único ciclo a uma melhoria na gestão.*

Aliás, tal pressuposto parece contradizer as evidências que podemos observar em escolas particulares de bom desempenho nos rankings formados a partir da divulgação dos resultados de aprendizagem dos estudantes. Na cidade de São Paulo, por exemplo, os colégios Bandeirantes, Objetivo, Etapa, Móbile, Vértice, Agostiniano Mendel, todos oferecem mais de um ciclo de educação. Se houvesse relação mais evidente entre a oferta de ciclos e a simplificação de gestão, seria de se esperar uma maior especialização das escolas particulares em ciclos específicos, o que não ocorre.

Assim, consideramos que o estudo parte de uma premissa equivocada de que a diminuição de oferta de ciclos implica em melhoria da gestão e, conseqüentemente, do desempenho escolar. Tal cadeia lógica não é mostrada de uma forma consistente, nem embasada em teorias ou em estudos empíricos, o que compromete seriamente os resultados e as conclusões do estudo da Secretaria.

³ O estudo utiliza as terminologias ‘etapas’ e ‘ciclos’ para definir as fases de escolarização, dividindo-o em ‘Ensino Fundamental – anos iniciais’, ‘Ensino Fundamental – anos finais’ e ‘Ensino médio’. No presente estudo denominaremos os ciclos respectivamente como ‘Fundamental I’, ‘Fundamental II’ e ‘Ensino Médio’.





1.2. Seleção de variáveis

O estudo se baseia em uma única variável explicativa para o desempenho das escolas da rede pública, a oferta de ciclos. As análises foram feitas comparando-se aquelas que oferecem um único ciclo (chamadas de exclusivas) e as que oferecem vários ciclos (denominadas não-exclusivas).

1.2.1. Escolha e operacionalização do fenômeno a ser explicado: desempenho escolar

A escolha de desempenho como principal alvo já pode, em si, ser considerada arbitrária. Por quais motivos esse seria o fator decisivo e único para comparar escolas e afirmar que as escolas exclusivas são “melhores” que as escolas não-exclusivas? Pesquisadores como os economistas Heckman e Rubinstein (2001), por exemplo, vem mostrando que outras variáveis não cognitivas devem ser consideradas de igual importância na análise dos resultados escolares.

Feita essa ressalva quanto ao fenômeno que o estudo procura analisar – o desempenho, medido pelo resultado do Idesp – cabe analisar de que forma ele foi operacionalizado, o que é feito na página 8 do estudo da Secretaria:

“Para que os resultados do desempenho das escolas fossem comparáveis, independente dos ciclos oferecidos, não foram utilizados os índices brutos das escolas, e sim, a relação de cada índice com a média da rede estadual naquele ciclo; assim o valor “100” equivale a pontuação média da rede e um valor 92 significa que a escola teve desempenho 8% inferior à média da rede, por exemplo.”

Não há definição de fórmulas ou de referências que esclareçam o que foi feito e nem a sua motivação, pois os índices brutos do Idesp já permitiriam a comparação de cada escola com as demais dentro do mesmo ciclo. Dessa forma não fica claro se foi feita uma comparação das escolas a despeito dos ciclos oferecidos ou se foram comparadas dentro de cada ciclo. O texto explicativo dá a impressão de que a primeira comparação é que foi realizada, o que pode levar a conclusões enganosas.

Por fim, mesmo que o Idesp tivesse sido o único indicador de desempenho disponível para fazer a análise, consideramos que utilizar apenas os resultados de 2014 aumenta ainda mais a falta de confiabilidade dos resultados, pois podemos estar vendo um retrato momentâneo de uma situação que não perdura no tempo ou é sujeita a grandes variações. O mais adequado seria





MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Fundação Universidade Federal do ABC

Av. dos Estados, 5001 · Bairro Bangu · Santo André - SP
CEP 09210-580

utilizar o histórico dos resultados no Idesp para verificar se a diferença encontrada permaneceria ou se é apenas um acaso estatístico ou uma situação momentânea.

1.2.2. Escolha e operacionalização da variável explicativa

O objetivo maior de qualquer estudo científico na área social é buscar explicações causais para os fenômenos estudados, ou seja, mostrar quais fatores levam a determinados resultados no fenômeno estudado, assim como explicar como as causas e efeitos estão conectados⁴. Tais explicações, que podem ser transformadas em hipóteses a serem testadas empiricamente, são determinadas pelas teorias ou por indicações de pesquisas anteriores.

Contudo, como apontamos no tópico 1.1, o estudo da Secretaria de Educação não apresenta os mecanismos causais que conectam a oferta de ciclos com o desempenho escolar, o que o compromete seriamente logo de partida.

Os fenômenos sociais são inseridos em ambientes complexos, sendo afetados por diversas variáveis e contextos. Isso é chamado de multicausalidade. Para se isolar o efeito de uma das variáveis ou determinar a sua contribuição para o fenômeno em estudo é necessário controlar as outras variáveis que podem afetar o resultado de forma a evitar superestimar ou subestimar o efeito da variável explicativa selecionada ou mesmo de atribuir equivocadamente os resultados a uma causa⁵. Para se realizar tal controle deve-se inicialmente elencar todas as variáveis que podem afetar o fenômeno. A partir disso há várias estratégias metodológicas possíveis, tais como homogeneizar os grupos a serem comparados, tornado todas as variáveis de controle constantes e permitindo apenas que a variável explicativa selecionada assumam valores diferentes; usar ferramentas estatísticas como regressão múltipla, análises fatoriais; entre outros.

Contudo, *nada disso foi realizado no estudo da Secretaria de Educação*. Vários estudos apontam que os resultados educacionais dependem de uma grande diversidade de fatores, tais como localização da escola, renda das famílias, estrutura familiar, nível de educação dos pais, qualificação dos docentes, experiência dos diretores, entre outros⁶.

⁴ Essa conexão é chamada de mecanismo causal, ou seja, mostrar quais as ligações entre uma ou mais causas e os resultados, de forma a podermos entender de que maneira se operam os processos sociais. Sem a identificação clara dos mecanismos causais aumenta-se a incerteza de que haja uma real conexão entre os fenômenos estudados, ou seja, de que ela não seja apenas espúria.

⁵ Aqui estamos fazendo uma descrição muito sintética a respeito do tratamento metodológico da multicausalidade. Para mais informações sugerimos a leitura de King, Keohane e Verba (1994), capítulo 3, e Pedhazur e Schmelkin (1991), capítulo 10.

⁶ Veja, por exemplo, os estudos de Barros et al. (2001), Menezes Filho (2007) e Tavares (2014)





MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Fundação Universidade Federal do ABC

Av. dos Estados, 5001 · Bairro Bangu · Santo André - SP
CEP 09210-580

Dessa forma, considerando que a fundamentação teórica do estudo é inexistente e que a operacionalização da relação causal entre a oferta de ciclos e o desempenho escolar não tomou os cuidados de controle necessários a esse tipo de estudo, podemos afirmar que faltam os fundamentos básicos para que o estudo seja minimamente conclusivo.

1.3. Inconsistências e indefinições

Além dos problemas metodológicos e de fundamentação, foram encontradas inconsistências nas informações apresentadas em diversas partes do estudo da Secretaria, como apontamos a seguir.

Na tabela 8, na página 14. *Os valores totais de escolas classificadas como “Acima da média” e “Na média” estavam errados. A contagem correta se encontra na tabela abaixo:*

	Exclusivas	Não exclusivas	Total
Acima da média	138	1300	1438
Na média	56	798	854
Abaixo da média	47	1370	1417
Total	241	3468	3709
<i>Tabela 1: Correção dos totais da tabela 8 (p. 14) do estudo</i>			

Outra indefinição se refere ao modo como as categorias foram definidas na tabela 7 (p. 12) as escolas são arbitrariamente classificadas em “Acima da média”, “Na média” e “Abaixo da média”. O que significam essas categorias? Como elas foram divididas? Quais limites de desempenho e referências foram utilizados para classificar as escolas dessa forma? O estudo da Secretaria não elucida essa questão, impossibilitando uma avaliação mais criteriosa dos resultados encontrados.

1.4. Significância do resultado

O estudo utilizado pela Secretaria de Educação não apresenta nenhuma indicação de significância estatística dos resultados. Assim, não sabemos se houve algum cuidado estatístico ou o uso de métodos inferenciais para permitir chegar à afirmação de que as escolas exclusivas apresentam desempenho superior ao das não-exclusivas.



Universidade Federal do ABC



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Fundação Universidade Federal do ABC

Av. dos Estados, 5001 · Bairro Bangu · Santo André - SP

CEP 09210-580

A maneira que os dados foram transformados, agregados e apresentados limita a utilização de métodos estatísticos para confrontar os dois tipos de escola. Contudo, como não temos maiores informações sobre os procedimentos e critérios para classificação das unidades escolares, nem acesso aos dados que serviram de referência para o estudo, ficamos impossibilitados de fazer qualquer sugestão de análise estatística sobre os resultados.

Cabe ressaltar que nesse contexto o uso da palavra “significativo” no estudo em relação aos resultados aparece de maneira ambígua e imprecisa, pois não é possível saber sob qual perspectiva a informação ou comparação pode ter valor significante. Não há demonstração no estudo de que o sentido utilizado para essa palavra seja aquele normalmente apropriado pelos estudos científicos quantitativos.

1.5. Síntese da avaliação do estudo “Escolas estaduais com uma única etapa de atendimento e seus reflexos no desempenho dos alunos”

A conclusão do estudo está apresentada em sua página 18:

“Partindo dos resultados de que a oferta de uma única etapa de ensino pode contribuir para a melhor operacionalização da gestão escolar e considerando o contexto atual das escolas estaduais no que tange a sua distribuição, **conclui-se que a busca pela adoção de novos parâmetros e estratégias de reorganização da rede deve ser perseguida.**

Certamente, essa especialização e direcionamento da oferta contribuirá para otimizar os espaços físicos, o uso de equipamentos, melhorar a infraestrutura dotando-a de ambientes adequados ao tipo de ensino oferecido pela unidade escolar, promovendo assim um melhor acolhimento dos alunos e respeitando a diversidade de interesses específicos de cada faixa etária.” (grifos no original)

Do ponto de vista científico, o estudo não apresenta elementos suficientes para fundamentar, nem sequer sugerir, tal conclusão, pelos seguintes motivos:

1. Não é mostrado nenhum embasamento teórico e/ou empírico que indique os mecanismos causais pelos quais a oferta de ciclos pode afetar a gestão e o desempenho escolar.
2. A escolha da variável de desempenho não está justificada. Por que apenas o Idesp? Por que apenas os resultados de 2014?
3. O estudo desconsidera outras variáveis importantes segundo a literatura da área de educação para explicar o desempenho escolar.
4. Não é feito nenhum tipo de controle, qualitativo ou estatístico, para efetuar a comparação das escolas exclusivas e não-exclusivas, comprometendo ainda mais as ilações feitas entre oferta de ciclos e desempenho.



Universidade Federal do ABC



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Fundação Universidade Federal do ABC

Av. dos Estados, 5001 · Bairro Bangu · Santo André - SP
CEP 09210-580

5. Há inconsistências e indefinições no estudo quanto aos procedimentos e critérios para classificação das escolas, não permitindo aos leitores compreender em mais detalhes a comparação realizada.
6. Não é mostrada nenhuma forma de significância estatística ou de cuidados quantitativos para os resultados da análise.

Dessa forma, o estudo não tem condições de comprovar que a política de implementação de escolas exclusivas irá servir para melhorar o desempenho dos alunos. A análise do estudo não leva em consideração a diversidade entre as escolas, não salienta outras variáveis que diferenciam e podem afetar o desempenho das escolas e traz uma fotografia do passado como uma conclusão categórica e perspectiva promissora para o futuro, sem análise de possíveis impactos e riscos que podem ocorrer. Tais cuidados são de fundamental importância para a fase de formulação e posterior implementação de uma política pública, e estão ausentes no estudo da Secretaria. *Dessa forma, o estudo não traz evidências que permitam sugerir – muito menos afirmar – que a oferta exclusiva de apenas um ciclo implicará em melhorias no desempenho escolar, devendo ser aprofundado e revisto em seus fundamentos.*

2. DÚVIDAS EM RELAÇÃO À REORGANIZAÇÃO ESCOLAR

Apesar dos esforços da Secretaria de Educação e do secretário Herman Voorwald em tentar esclarecer os detalhes da Reorganização Escolar por meio de entrevistas, reuniões e de um site (www.educacao.sp.gov.br/reorganizacao) ainda nos ficam abertas muitas questões em relação ao processo como um todo. Como não foi apresentando nenhum mapeamento claro e estruturado ou um plano detalhado sobre as ações, os impactos e os riscos da mudança proposta, o que permitiria uma melhor preparação ou o desenvolvimento de ações para mitigar eventuais problemas, temos alguns questionamentos e incertezas em relação a essa política pública:

(a). Processo de mudança do perfil das escolas

- a.1. Há previsão de recursos para adaptações e ajustes na estrutura das escolas que mudarão a oferta de ciclos, como laboratórios, atualização das bibliotecas, áreas de esporte, equipamentos em sala, material pedagógico, etc? Há alguma estimativa de custos e necessidades?



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Fundação Universidade Federal do ABC

Av. dos Estados, 5001 · Bairro Bangu · Santo André - SP

CEP 09210-580

- a.2. Que estratégias pedagógicas diferenciadas para cada ciclo são previstas pela Secretaria?
Que tipo de apoio haverá por parte da Secretaria? Ou isso ficará a cargo de cada escola?

(b).Aspectos administrativos

- b.1. Há alguma previsão de economia ou aumento de custos com a Reorganização e a nova destinação das unidades escolares que serão desativadas?
b.2. Já existem projetos ou acordos para a utilização das escolas que serão desativadas? Se sim, estão disponíveis?

(c). Impactos na estrutura da rede escolar

- c.1. Qual o saldo de salas de aula entre as que serão abertas e as que serão fechadas⁷?
c.2. Qual será o impacto da Reorganização sobre o tamanho das turmas nas salas de aula?
c.3. Há previsão de que as escolas públicas tenham sua demanda aumentada devido à crise econômica?
c.4. Como se dará a reorganização de escolas que contam com classes para o atendimento educacional especializado aos estudantes com deficiência?

(d).Acompanhamento e manutenção dos indicadores de desempenho

- d.1. Como será tratado o histórico de resultados do Saresp e Idesp nas escolas que passarão por mudanças?
d.2. Como as mudanças nos ciclos oferecidos pelas escolas impactará a política de bônus⁸?

A ausência de respostas a essas questões até o momento aumenta muito as incertezas sobre a Reorganização e seus possíveis futuros impactos no sistema de educação de São Paulo. Entendemos que a Secretaria de Educação deveria esclarecer esses aspectos para facilitar a compreensão do processo de Reorganização, diminuindo as incertezas e dúvidas, assim como para melhorar o diálogo com os envolvidos.

⁷ O site da Reorganização afirma que 2956 salas ociosas serão reabertas, mas se haverá escolas sendo desativadas e houve diminuição do número de estudantes na rede pública é certo que haverá o fechamento de salas.

⁸ A alteração da oferta de ciclo e a migração dos estudantes afetará seriamente, senão inviabilizará, comparações históricas dos indicadores de desempenho da educação no estado de São Paulo. Isso trará impactos à gestão das escolas e da Secretaria, assim como afetará a política de bônus com base nos indicadores de desempenho.





MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Fundação Universidade Federal do ABC

Av. dos Estados, 5001 · Bairro Bangu · Santo André - SP

CEP 09210-580

3. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Da forma que está sendo proposta pela Secretaria da Educação de São Paulo, a política de Reorganização Escolar irá afetar uma quantidade gigantesca de pessoas, chegando aos milhões se incluirmos as famílias como um todo. Políticas na área de educação são particularmente sensíveis para a inclusão social e para o desenvolvimento econômico, podendo se mostrar uma ferramenta inigualável na superação da miséria intergeracional e na diminuição da desigualdade. Afetam um grande contingente de cidadãos e de profissionais, como crianças, famílias, professores, diretores, gestores, etc. Contudo, seus resultados, bons ou ruins, demoram a aparecer e, quando são percebidos, normalmente já comprometeram toda uma geração de estudantes. Portanto, toda ação nessa área deve ser tomada com muita cautela, reflexão, transparência e debate público, embasado em evidências sólidas.

A produção de estudos prévios consistentes, a transparente disponibilização dos dados que levaram às conclusões e a abertura de um amplo debate público sobre as medidas que se pretende adotar com vistas à qualificação das políticas públicas, além de respeitar as diretrizes legais quanto ao acesso à informação e à participação social na condução das políticas educacionais, são medidas poderosas na correção de erros e na prevenção de impactos negativos não estimados originalmente. Por isso, recomenda-se que reformas de grande impacto como as que se pretende na proposta de Reorganização Escolar do Estado de São Paulo, sejam antecedidas do amplo escrutínio de seus documentos básicos, em debates com os afetados, consultas públicas e audiências públicas.

Em tese uma proposta de reorganização poderia trazer mais eficiência e eficácia às escolas, atendendo a mesma quantidade de alunos com maior qualidade e menor uso de recursos. Poderia, inclusive, se esta for a intenção de seus proponentes, ampliar a capacidade de inclusão da atual rede escolar atendendo à significativa população que hoje não tem acesso à educação, por exemplo, através da ampliação de vagas noturnas de educação de jovens e adultos – integradas ou não à educação profissional – nas escolas já existentes, planejando-se a oferta conforme estimativas que decorram de estudos combinados de demanda.

Todavia, não conseguimos verificar materiais ou evidências que detalhem os desdobramentos e as ações complementares que seriam necessárias para que a proposta de Reorganização Escolar em curso venha a alcançar tais objetivos de eficiência e inclusão. Dessa forma o debate fica inviabilizado e pouco transparente, o que aumenta consideravelmente a chance de que a política encontre problemas inesperados e dificuldades na sua implementação, podendo gerar consequências negativas para os estudantes, potenciais beneficiários e demais envolvidos.



Universidade Federal do ABC



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Fundação Universidade Federal do ABC

Av. dos Estados, 5001 · Bairro Bangu · Santo André - SP
CEP 09210-580

Ainda mais grave, o estudo que serve de embasamento para a afirmação de que as escolas exclusivas tem desempenho melhor que as não-exclusivas se mostra frágil e sem rigor científico. Lembramos que tal estudo não foi sequer disponibilizado na página da Secretaria de Educação, mas obtido pela imprensa via Lei de Acesso à Informação, depondo contra a transparência no debate público sobre a mudança. Nesse sentido, também chama nossa atenção a inexistência de um documento (portaria, decreto, resolução, etc) que formalize a proposta de Reorganização.

Assim, considerando a importância das políticas de reforma na educação, e as graves consequências que podem advir disso, verificáveis apenas no médio e longo prazo, aliadas às fragilidades do estudo de embasamento da proposta de Reorganização de ciclos, às dúvidas sobre a sua implementação e à falta de informação sobre os detalhes e desdobramentos da Reforma Escolar proposta, recomendamos à Secretaria de Educação:

1. Qualificar e aprofundar o embasamento técnico e os estudos da proposta de Reorganização Escolar.
2. Aumentar a disponibilidade de informação sobre a Reorganização, detalhando a proposta e respondendo às questões levantados no item 3 dessa análise e outras que venham a ser apresentadas pelos atores e grupos envolvidos.
3. Uma vez que se tenha produzido e disponibilizado de forma transparente os embasamentos técnicos e os estudos de Reorganização Escolar, ampliar o debate público sobre a medida, propiciando e estimulando a participação de toda a comunidade.

Entendemos que a complexidade da decisão a ser tomada deve se refletir na necessária qualidade dos estudos que a embasam e são disponibilizados ao debate público, assim como no aprofundamento da discussão dos seus detalhes e desdobramentos. Aos autores da presente análise fica evidente que as recomendações feitas nesse sentido só poderão ser atendidas se a Reorganização Escolar pretendida for adiada, deixando de ser aplicada no ano letivo de 2016.

Tais ações, articuladas à não implementação imediata das medidas anunciadas, contribuirão para aperfeiçoar a proposta e para engajar os atores que serão envolvidos e afetados pela Reorganização, permitindo uma construção conjunta, transparente e mais refinada dos rumos e do futuro da educação no estado de São Paulo.



Universidade Federal do ABC



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Fundação Universidade Federal do ABC

Av. dos Estados, 5001 · Bairro Bangu · Santo André - SP
CEP 09210-580

REFERÊNCIAS

- BARROS Ricardo Paes de; MENDONÇA, Rosane; SANTOS, Daniel Domingues dos; QUINTAES, Giovani. Determinantes do desempenho educacional no Brasil. Texto para discussão n° 834, IPEA, 2001
- HECKMAN, J. J.; RUBINSTEIN, Y . The importance of noncognitive skills: Lessons from the GED testing program. *American Economic Review* 91(2), 145—149, 2001
- KING, Gary; KEOHANE Robert; VERBA, Sidney. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press, 1994
- MENEZES FILHO, Naércio. Os determinantes do desempenho escolar do Brasil. São Paulo, 2007. Disponível em: <<http://www.ibmecsp.edu.br>>. Acesso em 09 abr. 2009.
- PEDHAZUR, E. J.; SCHMELKIN, L. P.. *Measurement, Design, and Analysis: An Integrated Approach*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, 1991
- TAVARES, Priscilla Albuquerque. Três ensaios em economia da educação. Tese apresentada ao Programa de PósGraduação da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, 2014