

**REFLEXOS DA POLÍTICA EDUCACIONAL NO COTIDIANO DA ESCOLA:
RELAÇÕES DE HIERARQUIAS E PODERES NO MUNICÍPIO
DE SÃO PAULO**

Silmar Leila dos Santos
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - Brasil
E-mail: professorasilmar@ig.com.br

Trabalho de natureza teórica

Resumo: O presente artigo apresenta um breve relato de pesquisa realizada no interior de uma escola do município de São Paulo que focalizou as possíveis relações de hierarquias e poderes entre os agentes da escola, com exceção dos alunos. Após um ano de investigação, foi possível identificar características burocráticas (WEBER, 1976; 1977) e também de anarquia organizacional (LIMA, 2003). Neste artigo são apresentados excertos que descrevem situações cotidianas no interior da escola pesquisada e que refletem as orientações legais advindas de mudanças propostas pela política municipal de São Paulo, a partir de dezembro de 2007. São resgatadas as orientações advindas da administração pública estipuladas, também por vias legais, ainda no início da década de 1990 e são apresentadas as principais alterações organizacionais que se configuraram, a partir de 2007, por meio da nova legislação, principalmente ao que se refere à classificação dos professores em diferentes classes dentro de uma mesma rede de ensino e a situação de mal que se estabeleceu entre os docentes, a partir de então.

Palavras-chave: Política educacional. Organização escolar. Poder. Burocracia. Anarquia organizacional.

**Anarquia organizacional: um olhar para o cotidiano escolar para além da
organização burocrática**

Entre os anos de 2004 e 2005, dediquei-me a investigação sobre o absentéismo dos professores vinculados à rede pública de ensino do município de São Paulo. Tal investigação culminou com minha dissertação de mestrado intitulada: *As faltas de professores e a organização de escolas na rede municipal de São Paulo* (SANTOS, 2006). Durante a realização da mesma, identifiquei situações cotidianas, no interior de cinco escolas, que extrapolavam o que se pode denominar de organização burocrática (WEBER, 1976; 1977) e que segundo Lima (2003) se enquadravam na denominada *anarquia organizacional*. Este termo corresponde, segundo o próprio Lima (2003) à organização escolar que extrapola as versões “oficiais”, ou seja, se referem a situações advindas das relações sociais que ocorrem no interior da escola e que definitivamente não se enquadram na formalidade de uma organização

burocrática. Desta forma, se caracterizam por estruturas e regras menos visíveis e denominadas de não formais e informais, tratando-se assim de

[...] estruturas localizadas a um nível intermédio e a um nível profundo. A um nível intermédio quando se caracterizam pela existência [...] de regras não formais, e a um nível profundo pela existência de regras informais. Por sua oposição às regras formais, estes dois tipos de regras caracterizam-se pela natureza não-oficial, pela sua existência marcadamente circunstancial (não são regras uniformes, de aplicação obrigatória e independente de circunstâncias específicas ou de casos excepcionais) e pela sua produção organizacionalmente referenciada e localizada. São regras atribuídas de significados sociais e simbólicos, emergentes das interações dos indivíduos, grupos e subgrupos. Tomam por referência objetivos diversos dos oficiais, interesses comuns e interesses antagônicos ou em conflito na organização, o poder e não tanto a autoridade, a hierarquia sócio-organizacional e não a hierarquia formal apresentada no organograma, o actor social e menos o actor racional (LIMA, 2003, p. 52).

Consideradas, assim, as contribuições de Lima (2003) é que retomei minhas investigações quanto à organização educacional sob o intuito de novamente adentrar no cotidiano da escola considerando inicialmente a hierarquia prevista legalmente, ou seja, referenciadas na burocracia, mas também, atenta à possibilidade de registrar possíveis manifestações de diferentes hierarquias e poderes entre seus diferentes agentes. Desta forma, optei por adentrar no universo cotidiano de uma só escola da rede municipal de São Paulo, durante um ano (entre dezembro de 2008 e dezembro de 2009). Durante este período, frequentei a denominada por mim, escola *Primavera*, por 97 dias, o que me possibilitou a elaboração de um diário de observação com 221 páginas, onde foram registradas situações cotidianas oriundas das relações entre os agentes da escola, com exceção apenas dos alunos.

Muitas foram às situações registradas e passíveis de análise, cujas principais culminaram com minha tese de doutorado intitulada: *Hierarquias e poderes no cotidiano escolar: da organização burocrática à organização de pessoas* (SANTOS, 2011), no entanto, para este artigo, me atentarei a apresentar o que me foi possível apreender sobre as políticas educacionais, representadas por meio de leis, que se estabeleceram durante a realização



desta investigação bem como seus reflexos no cotidiano da escola, principalmente quanto à caracterização das relações de hierarquias e poderes.

A legislação como expressão de política educacional

Segundo Pereira (1963) a rede municipal de ensino de São Paulo surgiu no ano de 1956, quando do rompimento de um convênio até então existente entre os governos estaduais e municipais para o oferecimento do ensino primário público, que previa a incumbência da Prefeitura de construir os prédios escolares e, ao Governo do Estado a organização de seu funcionamento, inclusive quanto à contratação de docentes. No entanto, por tal convênio não ter sido promissor é que em 02 de agosto de 1956, a administração pública do município de São Paulo passou a ser oficialmente organizada e administrada, somente pela Prefeitura, por meio do Decreto-lei de nº 3.185.

Ao que se refere à carreira docente, tem-se como marco legal o denominado *Estatuto do Magistério Público Municipal*, correspondente à Lei nº 11.229, de 26 de junho de 1992 (SÃO PAULO, 1992), que se estabeleceu no então governo petista de Luiza Erundina. Normalmente denominada apenas por *Estatuto do Magistério*, esta lei, apresentava como princípios norteadores:

- a) a gestão democrática da educação;
- b) o aprimoramento da qualidade do ensino público municipal;
- c) a valorização dos profissionais da educação;
- d) o oferecimento permanente de escola pública gratuita, de qualidade e laica, para todos.

Além disso, o então *Estatuto do Magistério* passou a configurar a carreira docente, delimitando os campos de atuação desses profissionais e também os organizando hierarquicamente. Tal *Estatuto do Magistério* determinou ainda, regras específicas para a denominada evolução funcional dos profissionais de educação, ou seja, estabeleceu um plano de carreira sob o objetivo de incentivar a formação continuada dos professores e também dos gestores. Além disso, foram determinadas regras para as escolhas de aulas; as possíveis jornadas de trabalho dos professores; o detalhamento de direitos e



deveres profissionais da educação e também a instauração e o funcionamento dos Conselhos de Escola.

Desta forma se identifica que é a partir de 1992, que o magistério municipal de São Paulo passa a ser caracterizado, oficialmente, de maneira hierárquica, tendo por referência os cargos a serem ocupados em todo o sistema educacional. Localizado no topo desta hierarquia estava o Secretário de Educação do município (este nomeado diretamente pelo Prefeito); seguido pelos Coordenadores de educação das Subprefeituras (nomeados diretamente pelo Secretário de Educação); pelos Supervisores de Ensino (estes nomeados após concurso público); pelos diretores de escola (também concursados); os assistentes e auxiliares de direção (nomeados pelo Conselho de Escola); pelos professores titulares (ingressantes por meio de concurso público); professores adjuntos (também ingressantes por meio de concurso público específico) e, por último os professores substitutos de 1º e 2º graus, também denominados de professores *estáveis* e, em casos específicos, de *não-estáveis*.

Ao que se refere aos professores *estáveis* e *não-estáveis*, registra-se que estes, apesar de não serem concursados, foram posicionados em uma situação funcional atípica, em relação aos demais professores, ingressantes por concurso. Ocorre que, a Lei de nº 8.694 de 31 de março de 1978, garantia a estabilidade desses professores até o momento em que se aposentassem ou se desligassem do cargo, por opção ou força maior (falecimento, por exemplo). Desta forma, coube ao *Estatuto do Magistério* de 1992, manter o que fora estabelecido na lei de 1978 determinando, no entanto, que estes professores *estáveis* e *não-estáveis* fossem classificados como os últimos colocados da escala hierárquica dos professores da rede municipal de ensino de São Paulo.

Considera-se pertinente destacar que, com relação aos docentes, a classificação hierárquica entre professores *titulares* e professores *adjuntos* já era estabelecida por meio dos editais dos concursos públicos, ou seja, os mesmos ocorriam de acordo com as vagas disponíveis para cada grupo/classe docente, refletindo assim as três classes de profissionais da educação criadas a partir do *Estatuto do Magistério* de 1992, a saber:

- Classe III: Diretores de escola; Coordenadores Pedagógicos e Supervisores de Ensino;
- Classe II: Professores *titulares* de ensino fundamental I (anos iniciais do ensino fundamental) e de ensino fundamental II (anos finais do ensino fundamental);
- Classe I: Professores *adjuntos* de ensino fundamental I (anos iniciais do ensino fundamental) e de ensino fundamental II (anos finais do ensino fundamental).

Portanto, os professores *adjuntos* ingressavam na carreira docente do município de São Paulo via concurso público, contudo, diferentemente dos professores *titulares* não tinham a possibilidade de “escolher” em que escola poderiam lecionar ou, mesmo, para que turma o fariam. Isto porque, o vínculo profissional dos professores *adjuntos* era junto às Diretorias Regionais de Educação (DREs) de uma determinada região do município, o que caracterizava sua disponibilidade em lecionar em quaisquer das escolas que compunham uma determinada região da cidade de São Paulo.

Por sua vez, aos professores que ingressavam na rede paulistana de ensino, via concurso público, sob a nomeação de professores *titulares*, possuíam a garantia legal de poder pleitear sua lotação junto a uma única escola administrada pela Prefeitura — desde que houvesse tal vaga. Identificava-se assim, que a organização hierárquica imposta aos docentes pela política educacional petista, no início da década de 1990 se estabeleceu no interior das escolas municipais paulistanas foi se consolidando ao longo do tempo e podia ser facilmente comprovada principalmente quando do momento da escolha de aulas, uma vez que em seu artigo 31, parágrafo primeiro, o *Estatuto do Magistério Público Municipal* (SÃO PAULO, 1992) estabelecia que:

as classes e aulas deverão ser escolhidas, primeiramente, pelos Professores Titulares, devendo as remanescentes ser escolhidas, obrigatoriamente, na seguinte ordem: Professor Adjunto, Professor Estável [...], Professor Admitido não-estável.

Além desta classificação, o Estatuto do Magistério de 1992 (SÃO PAULO, 1992) também previa a possibilidade da contratação temporária de professores, por tempo determinado, sempre em caráter excepcional.

Tal organização hierárquica entre os docentes da rede municipal se manteve legalmente vigente até o ano de 2007, mais precisamente, até 27 de dezembro, deste ano, quando o então prefeito Gilberto Kassab, promulgou a Lei nº 14.660, também denominada de e que alterou radicalmente o antigo *Estatuto do Magistério*, de 1992 (SÃO PAULO, 1992).

Desta forma, o *Estatuto dos Profissionais da Educação Municipal de São Paulo* (SÃO PAULO, 2007) passou a estabelecer um novo delineamento às questões relacionadas à carreira do magistério público e, definitivamente alterou totalmente as relações hierárquicas, existentes até então entre os professores da rede municipal de ensino de São Paulo, merecendo maior destaque a extinção do cargo de professor *adjunto*, cargo este, que como citado anteriormente, representava o segundo grupamento de professores, para a escolha anual de aulas.

Faz necessário, no entanto, destacar que, como a Lei nº 14.660, foi promulgada nos últimos dias do ano de 2007, período em que as escolas municipais já se encontravam em período de recesso escolar e seguindo-se o mês de janeiro de 2008, com os docentes em férias, o impacto de tal alteração legal não foi sentido de imediato pelos profissionais docentes da rede paulistana de educação, ou seja, ao retornarem de suas férias, em fevereiro de 2008, nem todos os professores haviam tomado ciência das mudanças na lei. Contudo, por estar neste período de transição legal, em processo de coleta de informações no interior da escola *Primavera*, me foi possível identificar os reflexos desta alteração legal, no que se refere a seu processo de configuração das relações de hierarquias e poderes que se estabeleceram entre os docentes a partir de então, seja sob características *burocráticas*, seja sob características *anárquicas*.

Sob o intuito de facilitar o entendimento das principais alterações que ocorreram a partir da vigência da Lei nº 14.660, de 2007, segue quadro comparativo entre ambas:

**Quadro 1 - Comparativo entre as Leis: 11.229 de 1992 e a 14.660 de 2007**

LEIS Alterações	11.229/1992 (considerando decretos, portarias e leis complementares)	14.660/2007 (considerando decretos, portarias e leis complementares)
QUADRO DO MAGISTÉRIO	Classe I: professores adjuntos de educação infantil, de ensino fundamental I, de ensino fundamental II e de ensino médio; Classe II: professores titulares de educação infantil, de ensino fundamental I, de ensino fundamental II e de ensino médio; Classe III: coordenadores pedagógicos, diretor de escola e supervisores escolares.	Classe dos docentes: professores de educação infantil, professores de educação infantil e fundamental I, professores de ensino fundamental II e médio; Classe dos gestores educacionais: coordenadores pedagógicos, diretores de escola e supervisores escolares.
JORNADAS DE TRABALHO	JB ¹ (20 horas aula semanais); JEA ² (30 horas aula semanais); JEI ³ (40 horas aula semanais).	JBD ⁴ (30 horas aula semanais); JEIF ⁵ (40 horas aula semanais).
EVOLUÇÃO FUNCIONAL	Institui as tabelas considerando tempo, títulos e tempo e títulos.	Mantém as tabelas, mas, desconsidera alguns cursos.
AUXILIAR DE DIREÇÃO	Cria a função.	Extingue a função.
ASSISTENTE DE DIREÇÃO	Estabelece que a função deverá ser exercida após eleição pelo Conselho de Escola.	Considera a indicação do diretor da escola e não mais a eleição, pelo Conselho.
DISTRIBUIÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS	Feito anualmente, considerando os turnos atendidos e o número de aulas.	Institui o Quadro de Módulo.

A análise inicial deste quadro aponta que com a vigência da Lei nº 14.660 de 2007, se estabeleceu a extinção dos professores *adjuntos*, como classe funcional. No entanto, registra-se que a nova lei não apresentava regras claras ou orientações específicas para uma nova adaptação hierárquica para os professores que até então estavam enquadrados como professores *titulares*,

¹ Jornada Básica;

² Jornada Especial Ampliada;

³ Jornada Especial Integral;

⁴ Jornada Básica Docente;

⁵ Jornada Especial Integral de Formação.

professores *adjuntos*, professores *estáveis*, professores *não-estáveis* e até mesmo professores *contratados*.

O segundo item a ser destacado é com relação ao aumento da jornada de trabalho mínima a ser cumprida pelos docentes, passando de 20 (JB) para 30 (JBD) horas semanais.

Identifica-se ainda, no quadro comparativo entre a Lei nº 11.229 de 1992 e a Lei nº 14.660 de 2007, a criação e a respectiva extinção da função do auxiliar de período. Enquanto esteve em vigor, a função era exercida por professores da própria escola que, por sua vez, podia designar um auxiliar de direção para cada período de funcionamento da escola. Para o exercício de tal função, o professor tinha que se afastar da sala de aula, possibilitando ao próximo professor da escala classificatória, ocupar esse lugar.

Assim, prevê-se que, a extinção dessa função provavelmente, tenha causado algum tipo de transtorno a professores que, costumeiramente, mantinham-se numa espécie de substituição, quase irrevogável, de 1992 a 2007.

Com relação à função de assistente de direção, a análise do Quadro 1 revela, ainda, uma importante alteração no que se refere ao procedimento de escolha do professor que irá ocupar tal função. A Lei nº 11.229 (SÃO PAULO, 1992) determinava a necessidade de que os possíveis candidatos apresentassem sua proposta de trabalho, por escrito, aos membros do Conselho de Escola que, em regime de eleição, entre seus segmentos (professores, alunos, pais, equipe técnica), decidiriam quem ocuparia tal função. Porém, a Lei nº 14.660 (SÃO PAULO, 2007) passou a considerar necessária somente a indicação direta e pessoal do diretor da escola, com posterior início de exercício após nomeação via Diário Oficial da Cidade (DOC).

Por último, o Quadro 1 destaca a distribuição do total de funcionários para cada unidade escolar da cidade. A Lei nº 11.229 (SÃO PAULO, 1992) considerava a necessidade de que, a cada ano, fossem contabilizados os turnos oferecidos e o número de aulas disponíveis, em cada escola. Porém, a Lei nº 14.660 (SÃO PAULO, 2007) além de considerar o número de classes atendidas, em cada uma das escolas, instituiu um quadro permanente,

denominado de Quadro de Módulo (SÃO PAULO, 2007). Tal quadro foi apresentado oficialmente pela Portaria de nº 1.003 (SÃO PAULO, 2008a) em seu artigo 1. Esta portaria corresponde a normas legais complementares à Lei nº 14.660 (São Paulo, 2007), cuja descrição é:

Fica instituído módulo de lotação de profissionais nas unidades educacionais, da Secretaria Municipal de Educação, na seguinte conformidade:

- a) Diretor de Escola: um por unidade educacional;
- b) Assistente de Diretor de Escola:
 - b.1. EMEI: 01 (um) por unidade educacional
 - b.2. EMEE, EMEF e EMEFM - de acordo com o nº de classes em funcionamento, conforme segue:
 - até 20 classes: 01 (um) por unidade
 - mais de 20 classes: 02 (dois) por unidade
- c) Coordenador Pedagógico:
 - c.1. EMEI - 01 (um) por unidade educacional
 - c.2. CEI - 01 (um) por unidade educacional
 - c.3. EMEE, EMEF e EMEFM - de acordo com o nº de classes em funcionamento, conforme segue:
 - até 20 classes: 01 (um) por unidade
 - de 21 a 50 classes: 02 (dois) por unidade
 - mais de 50 classes: 03 (três) por unidade (SÃO PAULO, 2008a).

Com relação aos docentes, o quadro de módulo considerou além das classes atendidas, também o número de aulas disponíveis, no intuito de possibilitar a existência permanente de um professor por disciplina para cobrir, eventualmente, as faltas dos demais professores. É o que se pode constatar, por meio da Portaria de nº 1.591, publicada em Diário Oficial em 21 de março de 2008 (SÃO PAULO, 2008b):

Art. 1º - Fica instituído módulo de docentes nas Escolas Municipais de Educação Infantil, de Ensino Fundamental, de Ensino Fundamental e Médio e de Educação Especial, na seguinte conformidade:

- I) Educação Infantil e Ensino Fundamental I:
 - um professor regente para cada classe em funcionamento na unidade educacional, acrescido, por turno de funcionamento, de:
 - . de 2 a 4 classes - 01 professor
 - . de 5 a 8 classes - 02 professores
 - . de 9 a 14 classes - 03 professores
 - . mais de 14 classes - 04 professores

II) no Ensino Fundamental II e Ensino Médio:

- um professor regente para cada bloco de 25 (vinte e cinco), ou 24 (vinte quatro) na impossibilidade de composição em decorrência do Quadro Curricular conjugado com a inexistência de aulas na unidade, acrescido de:

a) um professor para o bloco de aulas sobranste;

b) por turno de funcionamento:

. de 3 a 5 classes - 01 professor

. de 6 a 9 classes - 02 professores

. de 10 a 15 classes - 03 professores

. mais de 15 classes - 04 professores

Outro item a ser destacado como alteração quanto à organização da carreira profissional dos docentes da rede municipal de ensino de São Paulo se refere à evolução funcional dos docentes. A Lei nº 11.229 (SÃO PAULO, 1992) (antigo *Estatuto do Magistério*) previa que a realização de cursos de curta duração (entre 8 e 12 horas) eram validados e pontuados quando da solicitação de evolução funcional por parte de um professor. Destaca-se que tais cursos, também denominados por vezes de seminários (8 horas) eram, até então, oferecidos por instituições ou organizações que não necessariamente possuíam vínculo junto à administração municipal ou a uma associação sindical. Contudo, se identificou, entre os artigos que compõem a Lei 14.660 (SÃO PAULO, 2007), a alteração quanto à validação destes pontos referentes a cursos e seminários de curta duração. Fato que, imediatamente causou determinada frustração a muitos professores que, por vezes, optavam por realizar tais cursos/seminários, justificando a otimização de seu tempo e o valor econômico acessível para tal formação.

Compreende-se assim que a mudança na legislação, oriunda, principalmente de alterações na política educacional direcionada ao município de São Paulo, pressupõe a necessidade se adentrar a escola e de se estar atento a possíveis alterações nas relações entre seus agentes, principalmente entre os professores e, por consequência, em sua organização cotidiana.

Reflexos das mudanças legais na organização da escola

Uma vez que, a Lei nº 14.660 (SÃO PAULO, 2007) passou a vigorar a partir de 27 de dezembro de 2007, identificou-se que no início de 2008, apesar da ausência de diretrizes seja, para uma nova organização referente ao

exercício do magistério no município de São Paulo, seja para uma adequação do que se havia estabelecido, desde 1992, não ocorreram grandes alterações no início do ano letivo, principalmente quando da atribuição de aulas aos que passaram a ser denominados de *ex-adjuntos*. Isso porque como os professores, até então denominados *titulares*, haviam escolhido suas aulas antes da promulgação da nova lei, coube aos denominados *ex-adjuntos*, participarem da escolha de aulas, ainda nas Diretorias Regionais de Ensino (DREs), assim como no ano anterior, ou seja, mantendo-se a escolha de aulas sob as regras da Lei anterior (SÃO PAULO, 1992).

No entanto, dúvidas passaram a ser expostas pelo grupo docente do município de São Paulo, a partir de meados de 2008, destacando-se dentre elas, a seguinte: uma vez que a Lei nº 14.660 de 2007 estabeleceu a extinção do cargo de professor *adjunto* e promoveu a todos os professores nomeados por concurso, a professores *titulares*, que critérios passariam a ser considerados para escalonar todos, para o momento da escolha de aulas,?

A pesquisa realizada no interior da escola *Primavera*, durante o ano de 2008, me possibilitou registrar que a resposta para tal indagação só veio a ser apresentada, pelo governo municipal paulistano, em 30 de setembro de 2008, com a Portaria de nº 4.064 (SÃO PAULO, 2008c) que instituiu novos critérios para a apuração de tempo e conversão em pontos, para que a nova escala de classificação para escolha/atribuição de aulas, entre os professores de cada escola, pudesse ser realizada pelos diretores, considerando, portanto, a igualdade total entre professores *titulares* e professores *ex-adjuntos*.

Contudo, alguns professores sentiram-se prejudicados com os resultados dessa nova contagem, uma vez que, em muitos casos, professores denominados de *ex-adjuntos* acabaram por passar à frente na classificação dos professores que já haviam se estabelecido na carreira como *titulares*, por meio de concurso público. Assim, durante a realização de registros de observação sobre o cotidiano da escola *Primavera*, me foi possível registrar situações de mal estar entre os docentes, mediante a tal situação de indecisão. Como forma de ilustrar este “clima” de mal estar e insegurança é que seguem trechos da análise apresentada originalmente em minha tese (SANTOS, 2011,



p. 53-60) e que revelam os reflexos da política educacional que se estabeleceu por meio da Lei nº 14.660 (SÃO PAULO, 2007) no interior da escola pesquisada.

O primeiro dia de observação no interior da *Escola Primavera* ocorreu em 04 de dezembro de 2008, praticamente um ano após o início de vigência da Lei nº 14.660 (SÃO PAULO, 2007) e, às vésperas da atribuição/escolha de aulas dos docentes para o ano de 2009, uma vez que a Secretaria Municipal de Educação (SME) havia marcado tal atribuição para o dia 18 de dezembro de 2008. Desta forma, as primeiras anotações feitas no diário de observação refletem exatamente esse momento de tensão entre os professores. Desta forma, o excerto que segue, retrata o momento de uma reunião de Conselho de Escola onde estavam presentes: P70⁶, P61, P43, P27, P9, P71, P60, P62, P21, P19, D., CPA, CPB, CPC⁷, Sr.P⁸, Mãe 1, Mãe 2, Aluno EJA, H (Equipe Técnica) e P55 (ADII).

D⁹. iniciou a Reunião de Conselho justificando a todos o porquê da realização de uma reunião, a portas fechadas, com todos os professores da escola, ter ocorrido há dois dias atrás (02 de dezembro). A justificativa se embasou na necessidade de esclarecer questões, por ela denominada de técnicas, referindo-se à Lei nº 14.660 de 26 de dezembro de 2007 que alterou substancialmente o Estatuto do Magistério Público Municipal (Lei 11.229 de 1992). Segundo D., o documento apresenta uma “linguagem municipalês” que deixa “brechas” para contestação dos professores, sejam eles titulares ou ex-adjuntos, e lembrou ainda que novas leis, portarias e decretos estavam sendo esperadas, pois, caso contrário, se não houvesse uma regulamentação mais detalhada, a solicitação de recursos processuais, por parte dos professores, seria, segundo D., muito grande.

(Excerto diário de observação de 04 de dezembro de 2008, 1º dia de observação).

⁶ A letra P seguida por um número se refere a um determinado professor da escola *Primavera*;

⁷ CP é a sigla referente ao cargo de coordenador pedagógico. Nesse primeiro registro aparecem três coordenadores na escola *Primavera*: A, B e C, daí a identificação por CPA, CPB e CPC.

⁸ Sr.P era pai de alunos da escola *Primavera*, presidente do Conselho de Escola e funcionário de uma da empresa terceirizada, responsável pela manutenção e limpeza da escola.

⁹ D. se refere à Diretora da escola Primavera

Identifica-se que a diretora da *Escola Primavera* expõe não somente aos professores, mas, a todos os presentes na reunião de Conselho de Escola, uma preocupação quanto à necessidade de se embasar legalmente quanto a possíveis questionamentos dos professores sobre a nova hierarquia para a escolha de aulas. Segundo a manifestação da diretora, a nova situação estaria gerando desconforto tanto para professores *titulares* quanto para os, até pouco tempo, denominados professores *adjuntos* e que com a nova legislação passaram a ser chamados de professores *ex-adjuntos* ou professores *transformistas*.

Além disso, identificou-se, já no primeiro dia de observação que, internamente estava ocorrendo uma disputa entre dois professores para um mesmo cargo, fato que também foi exposto por D. na mesma reunião de Conselho de Escola.

D. passou a tratar do assunto referente a situação de P47 e P65. Inicialmente explicou que P47 que, no momento, estava ocupando dois cargos de Professor Orientador de Informática Educativa (POIE), candidatara-se ao cargo de Professor de Sala de Apoio Pedagógico (SAP) [...] por livre e espontânea vontade e não por ter sofrido pressão de qualquer lado.

CPA explicou aos membros do Conselho que P47 havia encaminhado seu currículo à equipe pedagógica da Diretoria Regional de Ensino (DRE) e que era a partir da avaliação e aprovação desse currículo que seria marcada uma entrevista e, no caso de aprovação, também na entrevista, é que será analisada a questão referente ao acúmulo de cargo de P47.

CPA enfatizou, assim, a possível lentidão desse processo.

D. retomou a palavra, lembrando que o ponto mais difícil desse processo, relatado por CPA era o da entrevista, uma vez que, havia a necessidade do professor estar aberto a atender também crianças caracterizadas como de “inclusão”. Contudo, a fala de D. passou a ser de preocupação quanto à hierarquia que ela mesma deveria se reportar em situações como essas, ou seja, D. disse que não caberia somente ao Conselho de Escola, eleger ou não P47 à função de professor de SAP, mas, de que a última palavra seria, sem dúvida, da DRE.

Em seguida, D. retomou sua manifestação quanto à possibilidade de que os professores interpolassem recursos junto à DRE, quando se sentirem prejudicados e frisou que ela não tinha medo dos recursos, pois a nova lei apresentava muitas brechas, e que acreditava que, com relação à candidatura de P47, não haveria a necessidade de novos recursos uma vez que P47 havia formalizado sua candidatura à sala de SAP, o que automaticamente, seguindo a descrição de

módulos da nova lei, possibilitava a abertura do processo para mais um POIE na escola, abrindo portanto a possibilidade de P65 também ser referendado pelo Conselho de Escola ou, que se outro professor se interessasse em ocupar tal função, poderia se candidatar. Complementando, D. lançou uma questão para o Conselho a qual ela mesma respondeu em seguida:

Questão – Como será o referendo de P65 se P47 não for aceita na sala de SAP?

Resposta – Se P47 não for aceita na sala de SAP, não há referendo de P65, pois, P47 está na frente quanto ao módulo. (Excerto diário de observação de 04 de dezembro de 2008, 1º dia de observação).

A situação de aparente polêmica envolvia dois professores: P47 e P65. Naquele momento ambos estavam exercendo a função de Professor Orientador de Informática Educativa (POIE). P47 estava designado para tal função, nos dois cargos que tinha vinculado à *Escola Primavera*, o mesmo ocorrendo com P65 que, no entanto, só possuía um cargo vinculado à escola. A polêmica se iniciou justamente com a introdução de portarias que passaram a apresentar novas regras para a organização escolar. Na prática foram instituídos os módulos de lotação (conforme apresentado no Quadro 1) para uma padronização na organização da rede municipal de ensino de São Paulo. Estes se caracterizaram pela a fixação numérica de possíveis designações tanto de professores, quanto de assistentes de direção, coordenadores pedagógicos, professores orientadores de sala de leitura (POSL) e Professores Orientadores de Informática Educativa (POIE), tendo por referência o número de turmas atendidas pelas escolas. Assim, naquele momento, acontecia, na *Escola Primavera*, exatamente a disputa de poder entre dois professores, uma vez que, seguindo o módulo, a *Escola Primavera* não poderia mais comportar três (3) cargos na mesma função e sim dois (2), fato que, parece ter causado comoção entre os demais professores que, de um lado, pareciam ter incentivado P47 a se candidatar a uma nova função: professora da Sala de Apoio Pedagógico (SAP) e, por outro, parecia ter possibilitado que P65 (POIE) também se mantivesse na função de POIE. Essa situação, na prática, manteria ambos fora da sala de aula. Contudo, ao analisar a manifestação de D. percebe-se que os trâmites burocráticos poderiam impedir essa possível

“negociação” interna e forçá-la a não apenas seguir a lei, mas também manifestar seu poder uma vez que fica explícita a ausência de qualquer temor diante de possíveis recursos impetrados pelos professores em questão.

Retomando-se a questão referente à atribuição de aulas, foi possível verificar que a Portaria nº 4.064 (SÃO PAULO, 2008c) ao orientar que a contagem da carreira dos professores fosse feita, independentemente do cargo assumido via concurso público (*titular* ou *adjunto*) provocou, em alguns casos, consideráveis alterações na escala que antes mantinha a divisão entre professores *adjuntos* e professores *titulares*. No que se refere à *Escola Primavera* constatou-se pontuais alterações que podem ser identificadas após análise do Quadro 2, que segue:

Quadro 2 - Alteração da escala para escolha de aulas da *Escola Primavera* a partir da Lei 14.660/2007

Escola Profs Disciplina	Titulares e adjuntos (Lei 11.229/1992)	Todos os professores como titulares (Lei 14.660/2007)
Profs. de ens. fund. ciclo I	1º) P48; 2º) P6 3º) P45; 4º) P56; 5º) P44; 6º) P46 (1º cargo); 7º) P29; 8º) P2; 9º) P27 (1º cargo); 10º) P31; 11º) P40; 12º) P47 (1º cargo); 13º) P55; 14º) P24 (1º cargo); 15º) P4; 16º) P22; 17º) P24 (2º cargo); 18º) P46 (2º cargo); 19º) P47 (2º cargo); 20º) P27 (2º cargo); 21º) P69.	1º) P48; 2º) P6; 3º) P45; 4º) P56; 5º) P44; 6º) P46 (1º cargo); 7º) P29; 8º) P2; 9º) P27 (1º cargo); 10º) P31; 11º) P40; 12º) P4 (ex-adjunto); 13º) P47 (1º cargo); 14º) P22 (ex-adjunto); 15º) P24 (1º cargo); 16º) P46 (2º cargo) (ex-adjunto); 17º) P47 (2º cargo) (ex-adjunto); 18º) P27 (2º cargo) (ex-adjunto); 19º) P55; 20º) P69 (ex-adjunto); 21º) P24 (2º cargo) (ex-adjunto);
Profs. português ens. fund. II	1º) P21; 2º) P25; 3º) P19; 4º) P63; 5º) P67; 6º) P39; 7º) P18.	1º) P21; 2º) P25; 3º) P19; 4º) P63; 5º) P67 (ex-adjunto); 6º) P39 (ex-adjunto); 7º) P18 (ex-adjunto).
	1º) P43;	1º) P43;

Profs. matemática ens. fund. II	2º P11 (1º cargo); 3º P65; 4º P32; 5º P5; 6º P17; 7º P9; 8º P11 (2º cargo).	Profs. Adjuntos	2º P17 (ex-adjunto); 3º P11 (1º cargo); 4º P65; 5º P32; 6º P5; 7º P9 (ex-adjunto); 8º P11 (2º cargo) (ex-adjunto).
Profs. história ens. fund. II	1º P1; 2º P23; 3º P61; 4º P35; 5º P26; 6º P34; 7º P77.	Profs. Adjuntos	1º P1; 2º P23; 3º P61; 4º P26 (ex-adjunto); 5º P35; 6º P34 (ex-adjunto); 7º P77 (ex-adjunto).
Profs. Geografia Ens. Fund. II	1º P60; 2º P30; 3º P66 (1º cargo); 4º P51; 5º P68; 6º P37; 7º P66 (2º cargo); 8º P76.	Profs. Adjuntos	1º P60; 2º P30; 3º P68 (ex-adjunto); 4º P37 (ex-adjunto); 5º P66 (1º cargo); 6º P66 (2º cargo) (ex-adjunto); 7º P76 (ex-adjunto); 8º P51.
Profs. ciências ens. fund. II	1º P42; 2º P59; 3º P15; 4º P28; 5º P16.	Profs. Adjuntos	1º P42; 2º P15 (ex-adjunto); 3º P59; 4º P28 (ex-adjunto); 5º P16 (ex-adjunto).
Prof. ed. física ens. fund. II	1º P50; 2º P7; 3º P38. (Não há adjuntos)		1º P50; 2º P7; 3º P38;
Profs. arte ens. fund. II	1º P33; 2º P52; 3º P57. (Não há adjuntos)		1º P33; 2º P52; 3º P57.
Profs. inglês ens. fund. II	1º P62; 2º P36. (Não há adjuntos)		1º P62; 2º P36.

Analisando-se o Quadro 2 verifica-se que com relação aos professores do ciclo I do ensino fundamental (1º ao 5º ano), a partir da nova lei, P4 passa da 15ª para a 12ª posição na escala; P22 passa da 16ª para a 14ª posição; P46 sai da 18ª e passa para a 16ª posição; P47 sai da 19ª para a 17ª; P27 em seu segundo cargo, também sobe duas posições; P69 sobe uma posição e, do grupo dos ex-adjuntos, apenas P24, em seu segundo cargo, cai de posição, saindo da 17ª para a 21ª posição. Entre os professores *titulares*, por concurso,

observa-se que P24 também perdeu uma posição; P47, em seu primeiro cargo, sai da 12ª para a 13ª posição e P55 é o que mais posições perde, cai da 13ª para a 19ª posição na escala para escolha de aulas.

Na disciplina de português, para as turmas de ciclo II (de 6º ao 9º ano) do ensino fundamental, vê-se que a mudança na lei não acarretou alterações para nenhum dos professores da *Escola Primavera* fossem eles *titulares*, por concurso, ou *ex-adjuntos*. A situação é completamente diferente para P17 na disciplina de matemática, que sai da 8ª posição e vai para a 2ª, na classificação para a escolha de aulas, fazendo com que os demais, a partir da 3ª posição, caíssem uma, em relação à legislação anterior.

Alteração semelhante à P17 foi a de P26, na disciplina de história, que ultrapassou P35, se considerada a escala anterior à Lei nº 14.660 (SÃO PAULO, 2007).

Em geografia, P68 e P37 sobem, respectivamente, duas posições, P68 sai da 5ª para a 3ª posição e P37 sai da 6ª para a 4ª posição da escala. Em compensação, P66, em seu primeiro cargo, cai da 3ª para a 5ª posição e, em seu segundo cargo, sobe uma posição; P76 sobe uma posição e, P51, parece ser o mais prejudicado com tal alteração legal, pois, deixa de ser o 4º e passa a ser o 8º, ou seja, o último da escala.

Na disciplina de ciências, P15 troca de posição com P59, passando à sua frente. Entretanto, nas disciplinas de educação física, arte e inglês, nada se altera por não existir professores *adjuntos*.

Constata-se que, um possível descontentamento por parte de alguns professores, era perfeitamente previsível, o que por outro lado, garantia o sentimento contrário aos que possivelmente conseguissem subir na lista escalonada para escolha/atribuição de aulas. Tal paradoxo causado nos sentimentos dos professores, parece ter se espalhado por toda a cidade, pois, ao que se teve notícia, à época, um possível grupo de professores titulares por concurso, teria buscado respaldo judicial contra a nova legislação municipal e um mandado de segurança teria sido expedido, às vésperas da escolha de aulas para 2009. Tal impedimento legal teria assim forçado a administração municipal paulistana a voltar atrás quanto aos critérios de classificação,

impostos pela Portaria nº 4.064, de 29 setembro de 2008 (SÃO PAULO, 2008c).

Se realmente houve uma disputa judicial entre professores e a administração pública de São Paulo, não me possível constatar. No entanto, registrou-se no diário de observação que em 17 de dezembro de 2008, ou seja, um dia antes da data prevista para a escolha de aulas referente ao ano letivo de 2009, a Secretaria Municipal de Educação (SME) expediu a Portaria de nº 4.848 (SÃO PAULO, 2008d) que retrocedeu quanto à nova escala e estipulou que a classificação dos professores deveria ser feita de acordo com a antiga condição, ou seja, separando-se os professores *titulares* por concurso, dos professores considerados como *ex-adjuntos*.

Essa alteração legal repentina causou novo estranhamento para alguns, certo descontentamento àqueles que voltaram a cair na escala da escolha de aulas e também muito trabalho ao pessoal da secretaria das escolas municipais de São Paulo devido à necessidade de se alterar novamente toda a contagem de pontos e se restabelecer a antiga classificação.

Assim, no dia 18 de dezembro de 2008 (3º dia de observação) registrou-se que, na *Escola Primavera* devido tal mudança fez com que a diretora da escola solicitassem aos professores de ciclo I que chegassem mais cedo à escola para que receberem à seguinte orientação:

D.iniciou sua fala orientando aos professores que descansassem bem durante as férias, pois, coisas imprevisíveis haviam acontecido naquele ano (2008) e que o cume dessa imprevisibilidade havia sido a alteração das listas para a atribuição de aulas que, a priori, seria única, com professores titulares e ex-adjuntos e que, a partir do dia anterior, teria voltado a ser separada, dando prioridade aos titulares (Excerto do diário de observação de 18 de dezembro de 2008).

Constata-se assim, que mesmo após um ano de vigência do *Estatuto dos Profissionais da Educação Municipal de São Paulo*, estabelecido por meio da Lei nº 14.660 (SÃO PAULO, 2007) a administração pública do município paulistano ainda não havia conseguido adequar a nova legislação à realidade das escolas, causando, no interior das mesmas um “clima” de mal estar e de

competitividade entre os docentes e também grandes transtornos à equipe gestora das escolas que, na ausência de orientações burocráticas, optava, como foi o caso da escola *Primavera*, em realizar reuniões, a portas fechadas, com os professores, na busca de tentar acalmar os ânimos e, indiscutivelmente, respaldando tais atitudes na *anarquia organizacional* (LIMA, 2003).

Algumas considerações

O presente artigo teve por objetivo expor a dificuldade em se estabelecer políticas educacionais, representadas por meio de leis, pautadas desta forma, na denominada organização burocrática. Tais dificuldades foram identificadas ainda nas análises de Weber (1977) que é apontado como sendo o estudioso que mais se dedicou a análise da burocracia. Segundo Weber (1977, p. 113) a burocracia deve ser entendida como “um fenômeno racional que se estabelece por meio de normas, meios, fins e situações de fato”, mas, que por sua vez, não é capaz de retratar uma real situação social, isto porque, a burocracia se refere a um modelo de organização, um *tipo ideal* que fora construído sobre características muito específicas, gerais e abstratas. Desta forma, buscou-se o auxílio teórico de Lima (2003) no que se refere às características da *anarquia organizacional* para uma análise mais adequada do cotidiano da escola.

Para Lima (2003) o ideal é que se compreenda que a escola não é, “exclusivamente *burocrática* ou *anárquica*, correspondendo assim a um funcionamento díptico” (p. 47). Consideradas, assim, tais contribuições teóricas é que iniciei este artigo expondo as normas legais que se estabeleceram nos anos de 1992 e, posteriormente, em 2007, no sentido de apresentar algumas das características do modelo burocrático de organização, vigentes na rede municipal de ensino de São Paulo. Contudo, optou-se também em buscar no cotidiano da escola, identificar características de uma *anarquia organizacional*, uma vez que, segundo Lima (2003, p. 62-64):

Entre a concepção/produção normativa e a sua execução no contexto escolar, encontramos um longo percurso e um complexo processo de comunicação [...]. Neste sentido a escola não será apenas um *locus de reprodução*, mas também

um *locus de produção*, admitindo-se que possa constituir-se também uma instância (auto)organizada para a produção de regras (não formais e informais) (*grifo do autor*).

Desta forma, optou-se neste artigo, por destacar as orientações quanto a hierarquização dos professores da rede municipal de São Paulo, via criação e, posterior extinção de cargos e também por apontar o quão distante tem sido as orientações organizacionais promovidas pelas políticas educacionais da realidade da escola ou do que prefiro denominar o “chão da escola”.

No que se refere a identificação de hierarquias e poderes, o excertos apresentados tiveram a intenção de expor a existência de disputas entre os professores, seja por cargos específicos, como o de Professor Orientador de Informática Educativa (POIE), seja pela escolha de aulas ao início de cada ano letivo. Assim, longe de apontar conclusões, este artigo se encerra diante da seguinte indagação: seria possível a nossos representantes governamentais, antes de propor, às por vezes consideradas, inovações em políticas educacionais, conhecer um pouco mais o interior de nossas escolas? Suas características organizacionais e as peculiaridades das relações sociais que lá são estabelecidas cotidianamente? Seria possível, talvez, ouvir professores, gestores, alunos, pais, funcionários, enfim, quem está dentro das escolas, para saber como se relacionam, o que sentem o que almejam? Buscando proporcionar, assim, um pouco mais de crédito aos atores e seus atos e quebrando o padrão frio e calculista das estatísticas numéricas que, por vezes, são apresentadas como correspondentes a resultados satisfatórios para as demandas educacionais.

Referências

LIMA, L. C. **A escola como organização educativa**. São Paulo, Cortez, 2003.

PEREIRA, L. **Magistério primário na sociedade de classes**. 1963. Monografia pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras (FFCL) da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1963.



SANTOS, S. L. **Hierarquias e poderes no cotidiano escolar:** da organização burocrática à organização de pessoas. 2011. 158 f. Tese (Doutorado em Educação) – Educação: História, Política, Sociedade (EHPS), Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2011.

SANTOS, S. L. **As faltas de professores e a organização de escolas na rede municipal de São Paulo.** 2006. 114 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Educação: História, Política, Sociedade (EHPS), Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2006.

SÃO PAULO. (MUNICÍPIO). Portaria 1.003/08 de 14 de fevereiro de 2008. Institui Quadro de lotação de profissionais nos cargos que especifica nas unidades educacionais da Rede Municipal de Ensino. **Diário Oficial da Cidade**, São Paulo, 15 fev., 2008a.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). Portaria 1.591 de 20 de março de 2008. Fixa módulo de Professor nas Escolas Municipais que especifica. **Diário Oficial da Cidade**, São Paulo, 21 mar., 2008b.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). Portaria 4.064 de 29 de setembro de 2008. Pontuação de Professores para escolher atribuições de turnos e classes/aulas para o ano letivo de 2009. **Diário Oficial da Cidade**, São Paulo, 30 set., 2008c.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). Portaria 4.848 de 16 de dezembro de 2008. Altera P. 4064/08 (SME) que dispõe sobre a pontuação de professores/atribuições de turnos e classes/aulas para 2009. São Paulo, 17 dez., 2008d.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). Lei 14.660 de 26 de dezembro de 2007. Estatuto dos Profissionais de Educação do ensino Municipal de São Paulo. **Diário Oficial da Cidade**, São Paulo, 27 dez., 2007.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). Lei 11.229 de 26 de junho de 1992. Estatuto do Magistério Público Municipal. **Diário Oficial da Cidade**, São Paulo, 27 jun. 1992.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). 1978. Secretaria Municipal de Gestão Pública. Lei nº 8.694 de 31/03/78. **Diário Oficial da Cidade**, São Paulo, 01 abr., 1978.

WEBER, M. **Que es la Burocracia?** Trad. Rufino Arar. Buenos Aires, La Pleyade, 1977.



ReLePe



**I Encontro Latinoamericano de Professores de Política Educativa
II Seminário Internacional de Questões de Pesquisa em Educação**

6 e 7 de julho de 2015 - UNIFESP - Guarulhos - São Paulo - Brasil

WEBER, M. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, E. (org.). **Sociologia da burocracia**, Rio de Janeiro, Zahar, 1976. p. 15-28.