

GT DE GESTÃO ESCOLAR DO CONSED

PRODUTO 1

Diagnóstico do Modelo de Estrutura
Organizacional das Secretarias de
Educação e seu impacto na melhoria da
Gestão Escolar

VERSÃO FINAL DO 1º CICLO
JULHO DE 2018



Informações sobre o estudo

I. Informações Gerais

Coleta de Dados:

Pedido de envio do Organograma atualizado juntamente com a descrição das áreas, extraídas dos marcos legais

Amostra:

11 dos 27 estados da federação responderam à solicitação, sendo que 1 (AM) enviou as informações em formato texto. Por este motivo, 10 organogramas foram analisados (a saber: ES, MA, MG, MS, MT, PA, SC, SE, SP, TO).

Método de Análise:

Fez-se um estudo comparativo entre os organogramas, da seguinte forma:

- listou-se as principais áreas constantes nos organogramas agrupando-se variações semelhantes, numa tentativa de entender os tipos de atividades consideradas de tal forma importantes pelas secretarias ao ponto de se tornarem parte de sua estrutura organizacional;
- mapeou-se a presença de cada tipo de área nos 10 organogramas disponibilizados pelos estados;
- Foram destacadas:
 - o Áreas que aparecem em todas ou praticamente todas as Secretarias de Educação;
 - o Diferentes formas de organizar, dentro do organograma da Secretaria, a gestão das unidades escolares sob sua responsabilidade;
 - o Áreas que potencializam as atividades educacionais nas escolas
 - o Áreas possivelmente criadas para entender contextos específicos;

- Presença de um Centro de Formação ou assemelhados e outros departamentos no organograma da SEDUC que se relacionem com o desenvolvimento dos educadores.
 - Outras áreas que despertaram curiosidade ou correspondem a inovações que merecem ser entendidas mais a fundo pelo GT;
 - Levantamento de hipóteses e considerações sobre os impactos da estrutura organizacional da Secretaria para a melhoria da gestão escolar, a serem investigadas em encontros futuros do GT.
- Realizou-se diálogos de aprofundamento para entender:
- Quais das áreas identificadas neste estudo mantém um alto nível de interação com a gestão escolar nos estados que as possuem, procurando com isso verificar o nível de suporte e interdependência entre suas atividades;
 - Quais as estratégias utilizadas pelos estados que possuem e não possuem Centros de Formação, bem como os que possuem e não possuem áreas específicas com olhar estratégico para o desenvolvimento dos quadros da secretaria, para promoverem a Formação Continuada em suas redes

Os resultados das investigações realizadas até o momento serão objeto da próxima seção deste documento.

Conclusões e Hipóteses Preliminares

I. Áreas que aparecem em todas ou praticamente todas as Secretarias de Educação

Algumas áreas são onipresentes, variando apenas de posição nos organogramas analisados. Parecem ser áreas estruturantes das ações de qualquer Secretaria de Educação. São elas:

- Planejamento / Orçamento
- Administração / Finanças
- Recursos Humanos / Pessoas
- Assuntos Jurídicos / Contratos / Convênios
- Infraestrutura
- Compras / Aquisições / Licitações / Patrimônio
- Alimentação Escolar
- Tecnologia da Informação
- Ouvidoria

Com base no termômetro colhido no último encontro do GT de Gestão Escolar, foi possível perceber que, de todas as áreas acima, a única que mantém uma relação mais estreita com os Gestores Escolares em todas as Secretarias é a de Alimentação Escolar. As áreas de Planejamento / Orçamento, Recursos Humanos e Infraestrutura mantêm relação mais próxima em cerca de metade dos estados. As demais áreas (Administração/Finanças, Assuntos Jurídicos, Compras e Tecnologia da Informação) atuam predominantemente sem interação com a Gestão das Escolas.

Apenas uma Secretaria entre as analisadas parece não contar com um departamento específico para Tecnologia da Informação, porém apresenta áreas (“Tecnologia Educacional” e “Informações gerenciais”) que indicam haver alguma forma de suporte a TI, ainda que não claramente indicada no organograma.

Uma outra área que aparece com uma frequência majoritária é a Ouvidoria (5 das 9 Secretarias apresentam esta área). Por não ser uma questão tão influente no escopo de trabalho do GT, somente examinaremos as vantagens de se manter a área em questão na estrutura organizacional das Secretarias de Educação, se houver tempo hábil ao final das demais discussões.

II. Diferentes formas de organizar, dentro do organograma da Secretaria, a gestão das unidades escolares sob sua responsabilidade

Praticamente todas as Secretarias de Educação fazem a escolha de contar com áreas específicas para cuidar de assuntos relacionados a segmentos específicos da trajetória educacional do aluno, como se pode verificar na listagem abaixo:

- Educação Básica
- Educação Básica e Profissional
- Educação Infantil
- Infantil e Fundamental
- Ensino Fundamental dos Anos Iniciais
- Fundamental
- Fundamental dos Anos Finais, Ensino Médio e Profissionalizante
- Ensino Médio
- Ensino Médio e Profissionalizante
- Pré-Universitário
- Educação de Jovens e Adultos
- Educação Profissional
- Programas de Educação Superior

Nota-se, em alguns casos, segmentações mais rigorosas de determinados ciclos educacionais (áreas como “Educação Infantil”, “Fundamental dos anos iniciais”, “Ensino Médio” e “Profissionalizante” são exemplos disso). Em outros casos segmentos diferentes são agregados dentro de uma mesma área (como “Educação Básica e Profissional”, “Infantil e Fundamental”, “Fundamental dos anos finais, Ensino Médio e Profissionalizante”).

Todos os estados declararam intensa interação entre essas áreas e os gestores escolares nas escolas.

As diversas formas de segmentar a gestão poderá ser alvo de aprofundamento em encontros futuros do GT com os objetivos de entender os motivos que guiaram uma maior ou menor segmentação, as vantagens e desvantagens de cada alternativa, os impactos no dia-a-dia.

III. Áreas que potencializam as atividades educacionais nas escolas

Em algumas Secretarias cujo organograma foi analisado existem áreas que cuidam de aspectos específicos de apoio ao processo de Ensino e Aprendizagem. São elas:

- Divisão de Material Ensino-Aprendizagem / material didático
- Apoio ao estudante (Rendimento Escolar)
- Ensino a Distância
- Bibliotecas Escolares

Apenas metade ou menos dos estados que possuem estas áreas declaram boa interação com a gestão escolar nas escolas.

Além dessas, foram encontradas áreas que cuidam de oferecer atividades complementares à educação básica. São elas:

- Educação em tempo integral / atividades complementares
- Projetos Especiais
- Desporto / Esporte / Educação Física
- Cultura / Artes
- Artes, Esporte e LAZER
- Ambiental / Campo, Águas e Florestas
- Científico Educacional
- Saúde

Destas, as áreas de Educação em tempo integral / atividades complementares, Projetos especiais, Artes, Esporte e Lazer, Desporto / Esporte / Educação Física e Cultura / Artes mantém um bom nível de interação com os gestores escolares em boa parte dos estados que as possuem.

As áreas Ambiental / Campo, Águas e Florestas e Saúde mantém uma boa interação em apenas metade dos estados que as possuem. Em nenhum dos estados que possuem a área Científico Educacional existe um bom nível de interação com a gestão escolar.

Entender as contribuições e dificuldades enfrentadas pelas áreas em questão, e seus impactos práticos na educação e na gestão escolar, também poderão ser alvo de conversas em encontros futuros do GT de Gestão Escolar.

IV. Áreas possivelmente criadas para entender contextos específicos dentro da educação

A existência de áreas para tratar de assuntos específicos da realidade socioeconômica brasileira acontece na grande maioria das Secretarias de Educação.

São exemplos dessas áreas:

- Educação Quilombola
- Relações Étnico-Raciais / Igualdade Racial
- Educação no Campo
- Educação Indígena
- Inclusão / Educação Especial
- Políticas para a Juventude
- Educação e Direitos Humanos
- Educação para a Diversidade

Interessante notar que, dessas áreas, Inclusão/ Educação Especial interage com a Gestão Escolar em todos os Estados que a possuem. Educação Quilombola, Relações Étnico-Raciais, Educação no Campo e Educação para a Diversidade, interagem na maior parte dos estados que as possuem. Já Educação Indígena, Políticas para a Juventude e Direitos Humanos tem boa interação com gestores escolares em cerca de metade dos estados que as possuem, apenas.

Também poderá ser alvo de conversas em encontros futuros do GT entender as contribuições e dificuldades enfrentadas pelas áreas em questão, e seus impactos práticos na escola e na gestão escolar.

V. Presença de Centro de Formação e outras áreas correlatas na estrutura da Secretaria

Em pouco mais da metade dos organogramas analisados existe a figura da Escola de Formação ou do Centro de Formação e Qualificação Profissional.

Combinada com a existência ou não de áreas como “Desenvolvimento de Pessoas” ou “Desenvolvimento da Educação”, ou ainda “Planejamento e avaliação”, entendido aqui

como setores que procuram ter uma visão estratégica sobre as necessidades de formação, esta realidade despertou alguns focos de investigação importantes que foram encaminhados no último encontro do GT:

- Como as Secretarias que não possuem Centro de Formação mas possuem um olhar mais estratégico para as necessidades de desenvolvimento da rede (exemplos em nossa amostra: TO, MS, SC) cuidam da necessidade de aprimoramento de seus profissionais? Quais são as vantagens e desvantagens de cada estratégia?
- Como as Secretarias que possuem Centro de Formação mas não possuem áreas com olhar mais estratégico para as necessidades de desenvolvimento da rede (exemplo em nossa amostra: MT) cuidam de obter um olhar mais amplo sobre os desafios presentes? Esta é uma atribuição do próprio Centro de Formação? Como isto se dá na prática?
- Como as Secretarias que possuem ambos os olhares ou seja, possuem um Centro de Formação e também áreas com olhar mais estratégico para os objetivos (exemplos em nossa amostra: SP, ES, PA, SE) cuidam da efetividade das interações e da articulação das ações num todo coerente?
- Como as Secretarias que não apresenta nenhuma área específica relacionada a formação de profissionais ou desenvolvimento de pessoas (exemplo em nossa amostra: MA) cuida da necessidade de aprimoramento de seus quadros?

Os resultados das reflexões tidas no encontro encontram-se a seguir:

Estados sem Centro de Formação e sem áreas específicas com olhar estratégico

Estados que não possuem Centro de Formação e tampouco áreas específicas na estrutura organizacional voltadas para a identificação de necessidades de desenvolvimento da rede encontram outras formas de realizar essas atividades, em geral por meio de uma área de planejamento ou pela própria superintendência que, segundo os estados, têm este olhar e estabelecem parâmetros para a contratação de formação de instituições parceiras ou ainda para a ação de uma equipe própria específica.

O estado que mantém equipe própria de formação afirma que todos os departamentos estão imbuídos deste olhar estratégico e que é importante que as formações tenham uma continuidade, sejam encadeadas, contando com um olhar de mais longo prazo de um formador que permaneça na rede em contato com os formandos. Outro estado,

que contrata formações de outras instituições parece comprovar essa visão quando declara que o desafio da rede em termos de formação é articular as ações.

Existe, porém, um estado que se declara bastante satisfeito com a contratação de formações de instituições parceiras, que entende que para se atingir os objetivos é só monitorar as formações e avaliar se o pedido está sendo entregue. Este mesmo estado declarou existir o desafio de tempo para analisar os dados educacionais (reprovação, evasão, aprendizagem). Depois voltou atrás, dizendo que já estavam a caminho de solucionar este problema.

Ainda no que tange aos desafios, um estado declarou que o fato de não existir um olhar estratégico para as necessidades de desenvolvimento da educação faz com que os planejamentos em educação se restrinjam ao planejamento de recursos.

Estados com Centro de Formação e sem áreas específicas com olhar estratégico

Estados com esta situação declaram que o alinhamento com as políticas educacionais (PNE e PCE) e práticas escolares são o norte para a realização das formações que acontecem no Centro de Formação. Também o planejamento estratégico oferece alguns direcionamentos para a oferta dos programas. Programas este que muitas vezes são diversas formações externas (o que é considerado um desafio).

Entretanto, planejamentos não costumam ter um olhar voltado para as necessidades de formação. Realizar diagnósticos e levantar demandas são considerados desafios nesses contextos. Os estados em questão também declaram não haver uma política de formação voltada para o gestor escolar. Existe menção ainda de interferências do Ministério Público na questão da formação.

Estados sem Centro de Formação e com áreas específicas com olhar estratégico

Estados que possuem áreas específicas com olhar estratégico para a formação de seus quadros solucionam a questão da falta de um Centro de Formação realizando parcerias externas, implantando um banco de formadores e realizando Formação em EAD (Ensino à Distância). Também realizam tutorias pedagógicas. É realizado um monitoramento da gestão que permite identificar necessidades e avanços em termos de formação.

Como desafios, estes estados citam a consolidação da formação continuada e a ampliação da tutoria pedagógica. Também sentem dificuldades para diminuir a evasão da formação.

A Institucionalização de um Centro de Formação em Gestão é um desejo para este grupo.

Estados com Centro de Formação e com áreas específicas com olhar estratégico

Os estados que possuem tanto áreas com olhar estratégico, quanto Centro de Formação em geral estão imersos em contextos com outras complexidades, como por exemplo o grande volume de escolas para serem acompanhadas, a dificuldade de tirar o educador da sala de aula para realizar as formações e a falta de recursos para implementações no interior, distantes do núcleo da Secretaria.

As formações exclusivamente em EAD não funcionam por ser difícil engajar os profissionais. Já as formações conjugando encontros presenciais e virtuais costumam ter mais sucesso (como é o caso de São Paulo, com sua Escola de Formação Continuada que envolve Gestores Escolares e Diretorias de Ensino com foco na avaliação de resultados).

A utilização dos dados de avaliação para determinar as necessidades de formação dos gestores e estas, por sua vez, gerar impactos no ensino, também não é uma tarefa trivial.

A integração entre Centro de Formação e setores de olhar estratégico é considerado por estes estados fundamental para o atendimento dos objetivos educacionais.

Sobre a interação entre essas áreas e a gestão escolar nas escolas

Curiosamente, o termômetro colhido no último encontro do GT de Gestão Escolar revelou que em apenas metade dos estados que possuem Centro de Formação, este interage com os Gestores Escolares.

Proporções semelhantes são verificadas nas áreas que mantêm um olhar mais estratégico sobre as necessidades de desenvolvimento dos quadros das Secretarias.

Conclui-se que, em metade dos Estados que mantêm esses setores em seus cronogramas, a liderança escolar que está no cotidiano do fazer profissional das escolas, são pouco consultadas ou envolvidas no momento de se definir as necessidades e a oferta de momentos de formação.

VI. Outras áreas que despertaram curiosidade ou correspondem a uma inovação que merece ser entendida mais a fundo pelo GT;

Alguns organogramas apresentaram áreas bastante incomuns, que despertaram o interesse em entender melhor o contexto de sua criação e as contribuições que poderiam oferecer numa possível adoção por outras Secretarias de Educação. São elas:

- Diretoria de Escolas de Grande Porte
- Diretorias de Escolas de Pequeno Porte
- Coordenadoria de Gestão Democrática, Articulação e Assistência aos Municípios
- Coordenadoria de Descentralização (dentro de gestão de pessoas)
- Comissão de Ética
- Governança Eletrônica

O termômetro colhido no último encontro do GT de Gestão Escolar, demonstrou que apenas “Coordenadoria de Gestão Democrática, Articulação e Assistência aos Municípios” e “Coordenadoria de Descentralização (dentro de gestão de pessoas)” têm relação com a Gestão Escolar em metade ou mais do que os estados que as possui. As demais áreas não mantêm um bom nível de interação na quase totalidade dos estados que as possuem.

Existiu ainda uma das secretarias que apresenta em seu organograma 5 chefias e 5 assessorias de gabinetes distintas, ligadas a Secretarias Adjuntas. Cabe entender o contexto da criação dessas áreas e sua contribuição para a efetividade das ações da Secretaria.

VII. Considerações e hipóteses sobre os possíveis impactos dos diversos aspectos da estrutura organizacional para a melhoria da gestão escolar

É sabido que quando a estrutura das Secretarias de Educação de apoio às atividades da escola funciona bem, a atenção da equipe gestora nas escolas pode se voltar para a garantia de processos internos mais efetivos, que de fato garantam o direito à aprendizagem dos estudantes e atendam às necessidades de pais, professores e demais integrantes da comunidade escolar. São exemplos óbvios o bom funcionamento das áreas responsáveis pela merenda, pelos insumos, pela infraestrutura predial, pelas contratações...

Se, adicionalmente, a Secretaria de Educação toma para si a missão de pensar estrategicamente e de desenvolver e aprofundar temas, programas, materiais e orientações que sejam efetivamente úteis para a prática nas escolas, ajudará a equipe gestora a centrar suas atenções na articulação de ações junto a seus educadores e demais profissionais de apoio. Nesse sentido, a existência de uma boa estrutura para a gestão por segmentos, para os processos de formação, para a oferta de propostas e orientações para atividades complementares e outros aspectos de apoio ao Ensino e à Aprendizagem podem ser muito úteis.

O organograma da Secretaria de Educação não revelará como se dá o funcionamento e a compatibilidade dos trabalhos realizados pelas áreas com as necessidades da escola e dos gestores escolares. Nesse sentido, ela mais se assemelha a uma carta de intenções e uma disponibilização de recursos (humanos, financeiros e materiais) para serem aproveitados da melhor forma que a própria instituição.

O termômetro das interações mostra oportunidades de maior interação e suporte aos gestores, naquelas áreas que de fato podem contribuir com a gestão da escola.

Para a construção de uma boa estrutura organizacional, registramos abaixo critérios retirados da experiência do Insper, responsável por um estudo sobre estrutura organizacional de escolas na Rede Estadual de Educação de São Paulo:

- Todas as atividades consideradas importantes são realizadas por áreas claramente definidas.
- Uma mesma atividade não deve ser realizada por mais de uma área, a não ser que exista uma clara divisão de papéis.
- Atividades que dependam de informações e ações de outras áreas precisam estar amparadas por processos de registro, acesso e interações que garantam sua coesão e articulação.

Aprender com as experiências de quem vive os impactos das diversas estruturas organizacionais em operação também pode oferecer importantes insumos para serem compartilhados e aproveitados por todas as Secretarias em suas tomadas de decisão.