

---

# arquivos analíticos de políticas educativas

Revista acadêmica, avaliada por pares,  
independente, de acesso aberto, e multilíngue



aape | epaa

Arizona State University

---

Volume 30 Número 27

1 de março de 2022

ISSN 1068-2341

---

## Política Educacional na Rede Estadual Paulista e Qualidade do Ensino sob a Nova Gestão Pública, 1995 a 2018<sup>1</sup>

*Márcia Aparecida Jacomini*

Universidade Federal de São Paulo

*Eduardo Donizete Giroto*

Universidade de São Paulo

*Andreza Barbosa*

Universidade de Sorocaba

&

*Sergio Stoco*

Universidade Federal de São Paulo

Brasil

**Citação:** Jacomini, M. A., Giroto, E. D., Barbosa, A. & Stoco, S. (2021). Política educacional na rede estadual paulista e qualidade do ensino sob a Nova Gestão Pública, 1998 a 2018. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 30(27). <https://doi.org/10.14507/epaa.30.6465>

---

<sup>1</sup>A pesquisa que subsidiou a escrita deste artigo foi financiada pela Fapesp, processo 2018/09983-0. A equipe foi composta por professores e estudantes da Universidade de São Paulo (USP), Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Universidade Estadual Paulista (Unesp), Universidade Federal do ABC (UFABC), Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP), Universidade de Sorocaba (Uniso), Centro Universitário Santa Rita e Faculdade Zumbi dos Palmares, professores e gestores das redes públicas de educação básica de São Paulo.

Página web: <http://epaa.asu.edu/ojs/>

Facebook: /EPAAA

Twitter: @epaa\_aape

Artigo recebido: 18/1/2021

Revisões recebidas: 17/5/2021

Aceito: 17/5/2021

**Resumo:** O objetivo deste artigo é analisar a política educacional do estado de São Paulo entre 1995 e 2018, com base nos principais programas e projetos governamentais e suas implicações na reconfiguração do sistema estadual de ensino, considerando diversas dimensões da política. Trata-se de pesquisa qualitativa que envolveu coleta e estudo de fontes documentais e bibliográficas e entrevistas com gestore(a)s da Secretaria de Educação, tendo como referencial teórico a concepção de Estado integral de Gramsci, incidindo sobre as políticas públicas e a Nova Gestão Pública (NGP), sendo estruturada em três períodos: 1995-2006, 2007-2010, 2011-2018. Entre os principais resultados destacam-se a consolidação de uma concepção de qualidade da educação escolar atrelada à aferição de aprendizagens em avaliações padronizadas e sob a lógica de gestão para resultados que se fundamenta nas concepções de eficiência e racionalização técnica próprias da NGP. A política educacional analisada tem contribuído para uma ressignificação da escola pública e do magistério paulista. A lógica de gestão e qualidade educacional implantada por meio de sucessivos programas, projetos e ações reorganiza o sentido público da escola, transformando-a em espaço de treinamento para habilidades e competências específicas; e o(a)s profissionais da educação tornam-se prestadore(a)s de serviços, cada vez menos valorizado(a)s.

**Palavras-chave:** política educacional; Nova Gestão Pública; qualidade do ensino; políticas públicas; análise de políticas; São Paulo

### **Educational policy in the São Paulo state network and quality of education under the New Public Management, 1995 to 2018**

**Abstract:** The objective of this article is to analyze the educational policy of the state of São Paulo between 1995 and 2018, based on the main government programs and projects and their implications for the reconfiguration of the state education system, considering several dimensions of the policy. It is a qualitative research that involved the collection and study of documentary and bibliographic sources and interviews with managers of the Secretariat of Education, with the theoretical framework of Gramsci's concept of integral state, focusing on public policies and New Public Management (NGP), being structured in three periods: 1995-2006, 2007-2010, 2011-2018. Among the main results, we highlight the consolidation of a concept of quality in school education linked to the measurement of learning in standardized assessments and under the logic of management for results that is based on the concepts of efficiency and technical rationalization specific to NGP. This educational policy has contributed to a reframing of the public school and the teaching profession in São Paulo. The logic of management and educational quality implemented through successive programs, projects and actions reorganizes the public meaning of the school, transforming it into a training space for specific skills and competences; and education professionals become service providers, less and less valued.

**Keywords:** education policy; New Public Management; teaching quality assurance; public policy; policy analysis; São Paulo

### **Política educativa en la red del estado de São Paulo y calidad de la educación bajo la Nueva Gestión Pública, 1995 a 2018**

**Resumen:** El objetivo de este artículo es analizar la política educativa del estado de São Paulo entre 1995 y 2018, a partir de los principales programas y proyectos gubernamentales y sus implicaciones para la reconfiguración del sistema educativo estatal, considerando varias dimensiones de la política. Se trata de una investigación cualitativa que involucró la recolección y estudio de fuentes documentales y bibliográficas y entrevistas a gerentes de la Secretaría de Educación, con el marco teórico del concepto de Estado integral de Gramsci, con foco en

políticas públicas y Nueva Gestión Pública (NGP), estando estructurado en tres períodos: 1995-2006, 2007-2010, 2011-2018. Entre los principales resultados, destacamos la consolidación de un concepto de calidad en la educación escolar vinculado a la medición del aprendizaje en evaluaciones estandarizadas y bajo la lógica de gestión por resultados que se sustenta en los conceptos de eficiencia y racionalización técnica propios de la NGP. La política educativa analizada ha contribuido a un replanteamiento de la escuela pública y la profesión docente en São Paulo. La lógica de gestión y calidad educativa implementada a través de sucesivos programas, proyectos y acciones reorganiza el sentido público de la escuela, transformándola en un espacio de formación de habilidades y competencias específicas; y los profesionales de la educación se convierten en proveedores de servicios, cada vez menos valorados.

**Palabras-clave:** políticas educativas; Nueva Gestión Pública; calidad educativa; políticas públicas; análisis de políticas; São Paulo

### **Política Educacional na Rede Estadual Paulista e Qualidade do Ensino sob a Nova Gestão Pública, 1998 a 2018**

O sistema de ensino do estado de São Paulo tem a maior rede pública de educação básica do país. Os 3.262.087<sup>2</sup> estudantes, matriculados nas diversas etapas e modalidades de ensino, em 2018, estavam distribuídos em 5.374<sup>3</sup> escolas. Os/as profissionais da educação somavam neste mesmo ano um total de 249.050, sendo 190.396<sup>4</sup> docentes, 44.398<sup>5</sup> funcionários/as de escola, 7.601<sup>6</sup> professores/as coordenadores/as, 5.051<sup>7</sup> diretores/as e 1.604<sup>8</sup> supervisores/as de ensino.

Desde 1995, o estado tem sido governado pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e, não obstante as alianças com outros partidos para compor o governo, a Secretaria Estadual de Educação de São Paulo Educação (SEE-SP<sup>9</sup>) foi dirigida por pessoas indicadas pelos governos do PSDB, no período de realização da pesquisa, 1995 a 2018.

No contexto de permanência de um mesmo partido político à frente do governo por um longo período<sup>10</sup>, uma análise da implantação de programas e projetos educacionais pode permitir um melhor entendimento da matriz teórica, ideológica e política que orientou as políticas educacionais, considerando continuidades e inflexões resultantes de entendimentos e prioridades sobre a educação escolar por governadores e secretários/as de educação no período e contribuir para uma compreensão mais ampla e integrada da política educacional paulista.

Assim, o objetivo deste artigo é analisar a política educacional do estado de São Paulo entre 1995 e 2018, com base nos principais programas e projetos e suas implicações na reconfiguração do sistema estadual de ensino, considerando diversas dimensões da política. Para tanto, estruturamos a

---

<sup>2</sup> Elaboração da pesquisa com base no Censo Escolar/Inep 2018.

<sup>3</sup> Elaboração da pesquisa com base no Censo Escolar/Inep 2018.

<sup>4</sup> Dado fornecido pela SEE-SP via SIC - Protocolo SIC-SP nº 444191922700.

<sup>5</sup> Dado retirado do Cadastro Funcional da Educação da SEE-SP.

<sup>6</sup> Dado fornecido pela SEE-SP via SIC – Protocolo SIC-SP nº 546911911153.

<sup>7</sup> Dado fornecido pela SEE-SP via SIC Protocolo SIC-SP nº 588911912020-1.

<sup>8</sup> Dado fornecido pela SEE-SP via SIC Protocolo SIC-SP nº 588911912029.

<sup>9</sup> Neste texto usaremos a sigla da Secretaria Estadual de Educação encontrada nos documentos pesquisados, SEE-SP, mas informamos que, de acordo com a Resolução SE n. 18/2019, a sigla da Secretaria de Educação mudou para Seduc-SP.

<sup>10</sup> Em 2019, o governo João Dória-Rodrigo Garcia iniciou o sétimo mandato consecutivo do PSDB no governo paulista.

análise a partir da definição de três períodos: 1995 a 2006, 2007 a 2010, 2011 a 2018. É importante ressaltar que a definição de tais períodos se configura mais como um exercício de análise do que um recorte que delimita, de forma específica, gestões e políticas. Por isso, em dois períodos são analisadas mais de uma gestão da SEE-SP, com o intuito de compreender os elementos de permanência que caracterizaram as políticas educacionais em cada período e entre eles, destacando aqueles que deram unidade em meio à diversidade, assim como possíveis explicações para certas discontinuidades.

Por conseguinte, no marco de uma pesquisa qualitativa que envolveu coleta e estudo de fontes documentais e bibliográficas (Lakatos & Marconi, 2001), utilizou-se fontes primárias sobre a legislação educacional (estadual e nacional), bem como dados quantitativos referentes à dinâmica educacional da rede estadual de São Paulo, com recorte para o período da investigação. O levantamento bibliográfico, fonte secundária, contribuiu para um aprofundamento das análises em diálogo com estudos que investigaram a temática sob diversos enfoques. Também foram utilizados excertos de entrevistas<sup>11</sup> realizadas com ex-secretários, secretários adjuntos e uma supervisora de ensino, Valéria Souza, que atuou na SEE-SP nas últimas seis gestões estudadas, como forma de adensar as análises.

Em relação às fontes documentais (leis, decretos, portarias, pareceres, resoluções, comunicados, processos administrativos) as buscas foram realizadas nos sítios oficiais da Secretaria de Educação do estado de São Paulo, do Conselho Estadual de Educação de São Paulo, da Assembleia Legislativa do estado de São Paulo (Alesp), da Secretaria da Fazenda de São Paulo, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, do Ministério da Educação, do Conselho Nacional de Educação, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e do Tribunal Superior Eleitoral.

Para o acesso aos dados não disponíveis nos sítios oficiais recorreu-se ao Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), contudo nem sempre todos os dados solicitados foram fornecidos para o período de 1995 a 2018.

A primeira seção do artigo é dedicada a breves considerações sobre Estado, políticas públicas e Nova Gestão Pública que orientaram as análises. Nas três seções seguintes, a política educacional paulista de 1995-2018 é analisada considerando dois grandes ciclos demarcados por mudanças importantes na gestão do sistema estadual de ensino. Analisamos, de 1995 a 2006, os aspectos que marcaram a nova política educacional com destaque para os elementos que permanecem em todo o período e caracterizam este novo ciclo na educação paulista. Destacamos também as nuances entre as gestões da SEE-SP e os principais aspectos que as explicam. O período de 2007 a 2010, que caracterizou uma espécie de transição ao segundo ciclo, é analisado sob a perspectiva de um aprofundamento da concepção de educação escolar e da política educacional adotada a partir de 1995, mas também de mudança no que se refere ao currículo, com implicações na autonomia, no trabalho pedagógico e na gestão da escola. O foco de análise do último período, 2011 a 2018, é a intensificação do gerencialismo na administração da educação pública e a participação de instituições privadas, vinculadas ao capital, no estabelecimento da agenda e na formulação das políticas educacionais. Nas considerações finais, apresentamos uma síntese das principais características da política educacional paulista nos 24 anos analisados e como ela contribuiu para a conformação de um sistema de ensino bastante distinto daquele anterior a 1995, com as ideias de universalização e qualidade do ensino ressignificadas em sintonia com o ideário neoliberal e o gerencialismo.

---

<sup>11</sup> Pesquisa aprovada pelo Comitê de Ética da Universidade Federal de São Paulo CAAE 19578919.1.0000.5505.

## **Estado, Políticas Públicas e Nova Gestão Pública**

A forma como as políticas públicas são concebidas, formuladas e executadas baseia-se no entendimento sobre o modo de operar do Estado. Ou seja, a concepção que se tem de Estado orienta as formas de ação estatal e seu nível de intervenção na sociedade, por meio das políticas públicas. Portanto, a observação e a análise das políticas públicas podem revelar a concepção que os sujeitos envolvidos com a tomada de decisão e a formulação de políticas públicas têm do que seja o papel e, portanto, a ação do Estado.

Entendemos que a utilização do conceito de Estado integral de Gramsci (2014a) permite uma melhor compreensão da complexidade que abarca a formação da agenda, a formulação e a implantação das políticas educacionais por envolver tanto a sociedade política (executivo, legislativo, judiciário, forças armadas), quanto a sociedade civil (imprensa, igreja, escola, sindicatos, ONGs, associações etc.).

Dois aspectos centrais neste conceito são importantes para nossas análises, a ideia de que atuação do Estado engloba “força e consenso num nexo dialético, de unidade-distinção” (Liguori, 2007, p. 16), e que ele é ao mesmo tempo instrumento de dominação de uma classe e espaço de luta pela hegemonia (Liguori, 2017).

Tomando como referência tal concepção, a análise aqui apresentada considerou as relações estabelecidas entre a sociedade civil e a sociedade política na implantação de projetos e programas na rede estadual de educação de São Paulo entre 1995 e 2018. Neste período, foi a sociedade política, mais precisamente o governo, representado pela SEE-SP, que coordenou a formulação de programas e projetos educacionais, mas ainda que de formas distintas houve participação de organizações da sociedade civil no processo, predominantemente daquelas vinculadas ao capital, sendo importante, portanto, compreender as mudanças ocorridas nas referidas relações durante o período analisado nesta investigação.

Para tanto, examinamos a hegemonia de determinados grupos, em especial, aqueles vinculados à defesa da Nova Gestão Pública (NGP; Verger & Normand, 2015), como modelo de condução e ação no setor público, em torno de temas, agendas e conceitos que nortearam a política educacional da rede estadual de São Paulo.

O conceito de hegemonia é tomado aqui no sentido de direção cultural e política e de busca de produção de consenso em torno da ideologia<sup>12</sup> de um dado grupo social. Tomamos a hegemonia também nos termos propostos por Williams (2007, p. 200) “como algo que satura profundamente a consciência de uma sociedade”.

Nos regimes democráticos liberais, assim como em todos os regimes, o grau de aceitação de políticas públicas é fator importante, tanto no que diz respeito à implementação, quanto no que se refere à possibilidade de sucesso. Dessa forma, a construção de hegemonias em torno das propostas educacionais é fundamental e demanda uma combinação equilibrada dos elementos de coerção e persuasão que caracterizam a ação do Estado. Uma das hipóteses tratadas neste texto é que entre 1995 e 2018, apesar de rupturas entre grupos, programas e projetos, durante a gestão contínua do PSDB na SEE-SP consolidou-se uma hegemonia em torno da ideia de qualidade educacional, mobilizada em vários momentos como justificativa para a lógica de gestão adotada, tanto para a continuidade como para a descontinuidade de programas e projetos.

Essa hegemonia, que em certa medida se reveste de domínio e direção (Gramsci, 2014b), tem permitido ao governo paulista implantar políticas educacionais afinadas com os pressupostos do neoliberalismo e da NGP, que se expressam na adoção de mecanismos de gestão do setor

---

<sup>12</sup> Usamos o termo ideologia no sentido gramsciano de concepção de mundo (Gramsci, 2014a).

corporativo, no estabelecimento de padrões de qualidade do ensino aferidos em testes de larga escala, na padronização curricular, no controle do trabalho docente e no empoderamento de diretores escolares para implantação de programas e projetos na escola e na responsabilização dos profissionais da educação por tais programas e projetos (Verger & Normand, 2015).

Nesse processo, cabe observar a atuação de intelectuais orgânicos (Gramsci, 2014b) e coletivos das classes e frações de classes que predominam na disputa de políticas públicas para educação, cujas concepções de educação, escolarização e direito à educação têm reforçado as ideologias dominantes (Gramsci, 2014b). Para Gramsci (2011), os intelectuais cumprem uma função estratégica na construção da hegemonia de determinado grupo na sociedade civil e política, ou seja,

1) do consenso ‘espontâneo’ dado pelas grandes massas da população à orientação impressa pelo grupo fundamental dominante à vida social, consenso que nasce ‘historicamente’ do prestígio (e, portanto, da confiança) obtida pelo grupo dominante por causa de sua posição ou de sua função no mundo da produção; 2) do aparelho de coerção estatal que assegura ‘legalmente’ a disciplina dos grupos que não ‘consentem’, nem ativa nem passivamente, mas que é constituído para toda a sociedade na previsão dos momentos de crise no comando e na direção, nos quais desaparece o consenso espontâneo. (p. 21)

Durante o estudo, observamos tanto os intelectuais orgânicos vinculados ao PSDB nas gestões na SEE-SP, quanto a emergência de novos grupos de intelectuais ligados, sobretudo, a organizações privadas, especialmente a partir de 2011. Nesse processo, interessou-nos verificar os possíveis conflitos entre este conjunto de intelectuais e suas influências nas continuidades e descontinuidades dos programas, projetos e concepções desenvolvidas na SEE-SP entre 1995 e 2018. Para compreender as relações entre *polícies* (políticas e programas) e *politics* (ideologias, arranjos políticos, preferências eleitorais, coalizões etc.) consideramos as ações e contradições que se configuram em um processo ininterrupto no qual políticas e programas educacionais implantados pelo governo influenciam política e ideologicamente o contexto de atuação do Estado, ao mesmo tempo em que ideologias e posicionamentos políticos da(o)s que participam diretamente da formulação de políticas educacionais condicionam projetos e programas.

Nesse processo, é fundamental compreender a consolidação de uma dada hegemonia a partir de uma análise multiescalar, que leva em consideração, no momento contemporâneo, a articulação entre os diferentes níveis e escalas de atuação de grupos no que se refere à política educacional. Como aponta Santos (1996),

[...] como a divisão do trabalho se ampliou à escala mundial, sem eliminar os outros níveis de cooperação, as transformações encontram sua força motora em níveis diferentes. Agora, a escala das variáveis a analisar em conjunto não é mais exclusivamente a escala do lugar, ou a escala do espaço que concerne diretamente ao grupo social, mas a escala do lugar e igualmente a escala do mundo, a escala do país e a escala das regiões onde o lugar se insere. (p. 174)

Partindo deste pressuposto, articulamos a análise das diferentes gestões que se sucederam na SEE-SP com as mudanças econômicas, políticas e legais ocorridas tanto na escala nacional como, quando possível, também internacional. Interessou-nos compreender como as mudanças e permanências ocorridas na gestão da SEE-SP estão vinculadas a tais contextos, bem como se a disputa pela hegemonia no debate educacional pode ser também compreendida, pelo menos em parte, como resultado de mudanças na dinâmica econômica e políticas nestas duas escalas.

Vale destacar que nesta análise multiescalar é preciso compreender o modelo capitalista na sua condição específica latino-americana e, mais particularmente, as orientações políticas e

econômicas do capitalismo dependente brasileiro (Fernandes, 1973), que ressignificam os projetos de modernização do capitalismo mundial, sem perder sua condição de dependente.

Nesse ajuste entre concepção de Estado e análise de políticas públicas, levamos em conta como a luta de classes que perpassa as sociedades capitalistas, cujas disputas entre suas duas classes principais, os trabalhadores<sup>13</sup> e os capitalistas, divididos em frações de classe<sup>14</sup>, dão conformidade ao papel dos diferentes sujeitos sociais nos processos de formação da agenda, elaboração e implantação das políticas públicas para a educação, num contexto em que o capital financeiro concorre na determinação da estrutura e da superestrutura da sociedade (Dowbor, 2018) e de hegemonia neoliberal, cuja lógica do capital se estendeu “a todas as relações sociais e a todas as esferas da vida”. (Dardot & Laval, 2016, p. 7)

### **Qualidade do Ensino e Gerencialismo: Reorganização do Sistema Paulista de Educação Escolar, 1995-2006**

As análises sobre a política educacional paulista no período em tela nos levaram à percepção de que duas grandes orientações político-ideológicas influenciaram a agenda, a formulação e o conteúdo das políticas, assim como sua implantação: o ideário neoliberal e os pressupostos da NGP, particularmente o gerencialismo. No geral, a articulação dessas duas orientações está na base do entendimento da hegemonia que o PSDB consolidou na política educacional paulista entre 1995 e 2018, em especial, no que se refere a uma ideia de qualidade educacional, mobilizada em diferentes momentos para justificar continuidades e descontinuidades de programas, projetos e ações. Por isso, mesmo brevemente, é importante contextualizar os processos que resultaram na consolidação da NGP na dinâmica das políticas públicas no Brasil.

A partir de meados dos anos de 1990, em consonância com orientações de organismos internacionais ditos multilaterais, delinear-se, na esfera federal e no estado de São Paulo, concepções de educação, escola, políticas públicas para educação, direito à educação e qualidade de ensino diversas daquelas que vinham orientando as políticas da área nos anos de 1980, fruto do processo de (re)democratização da sociedade brasileira, signatárias, portanto, de um ideário apoiado no direito à educação de qualidade socialmente referenciada, na gestão participativa e democrática da educação pública, na formação escolar ampla, abrangendo o desenvolvimento integral de estudantes, a formação para a cidadania e a qualificação para o trabalho, conforme a Proposta de Plano Nacional de Educação da Sociedade Brasileira aprovada no II Congresso Nacional de Educação (II Coned, 1997). Ainda que no marco do ideário liberal, buscava-se a ampliação do direito à educação com qualidade para todos, compreendendo a qualidade da educação como sendo indissociável da quantidade de estudantes que a ela tivessem acesso.

---

<sup>13</sup> Para Antunes (2018, p. 88), a classe trabalhadora “compreende a totalidade dos assalariados, homens e mulheres que vivem da venda da sua força de trabalho e que são despossuídos dos meios de produção, conforme definição marxiana”. Contudo, informa que “em nossa concepção ampliada estão excluídos da classe trabalhadora os gestores do capital, que são parte constitutiva da classe dominante, pelo papel central que têm no controle, na hierarquia, no mando e na gestão do capital e de seu processo de valorização, bem como os pequenos empresários, a pequena burguesia urbana e rural, que é detentora – ainda que em menor escala – dos meios de sua produção. Estão excluídos também os que vivem dos juros e da especulação”. (p. 91, grifos no original)

<sup>14</sup> Segundo Poulantzas (2000), para uma melhor compreensão do poder que a burguesia exerce enquanto classe na sociedade capitalista é essencial considerar que ela se divide e se organiza em várias frações, em geral ligadas a distintos tipos de capital.

Esse processo democrático se consubstanciou no marco institucional da universalização das políticas sociais marcadas na Constituição Federal de 1988 (CF/88) (Brasil, 1988) e que possibilitaram um conjunto de instrumentos institucionais para atender uma demanda social de redução das desigualdades, marcadamente com uma configuração de Estado promotor do bem estar social e de governos ativos na construção de políticas públicas. Contudo, cabe destacar que a CF/88 não teve a mesma orientação em matéria tributária e as restrições fiscais e os anseios da modernização (fundada no modelo de eficiência do mercado) estabeleceram o conflito que perduraria nas décadas subsequentes e que marcaria as disputas eleitorais e o desenho das políticas no Brasil, destacando-se, por exemplo, o embate entre focalização e universalização.

É fundamental sublinhar que esta disputa sobre o alcance das políticas sociais no Brasil sofre influências diretas do contexto internacional, com maior intensidade a partir dos anos de 1990, sob influência do Consenso de Washington<sup>15</sup>, da Reforma do Estado (Brasil, 1998) e da adoção dos pressupostos da NGP (Bresser-Pereira, 2011). O debate educacional, por exemplo, será marcado pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, no ano de 1990, que produziu a Declaração Mundial sobre Educação para Todos – Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem (UNESCO et al., 2001).

Esta Declaração marca um novo momento nas orientações de organismos internacionais para educação escolar. Nela, o direito à educação escolar é concebido como acesso às instituições de ensino e garantia de aprendizagens básicas. Tais aprendizagens, por sua vez, são definidas como aquelas que podem ser mensuradas a partir de sistemas de aferições em larga escala, as denominadas avaliações externas. Neste processo, ocorre aquilo que Biesta (2013) denomina de substituição da linguagem da educação para linguagem da aprendizagem o que significa, no limite, uma mudança no sentido do próprio direito à educação. No caso brasileiro, tivemos uma substituição do direito à educação pelo direito à aprendizagem, limitando, portanto, o significado pleno que o direito à educação abarca e que influenciará a própria finalidade da educação, expressa na forma de acesso, no currículo e na gestão da escola e da educação pública.

O Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003) (Brasil, 1993) expressa o compromisso do país com a Declaração de Jomtien e, nos anos de 1990, os sistemas de ensino foram induzidos via políticas tais como as curriculares, que além das Diretrizes Curriculares Nacionais passam a ser mais diretivas ainda, por meio dos Parâmetros Curriculares Nacionais<sup>16</sup>. Além disso, demais diretrizes constam da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e das principais políticas adotadas a partir de então: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e as avaliações externas, por meio do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e seus congêneres estaduais e municipais, um conjunto de políticas mais ou menos alinhadas a mesmas diretrizes.

Destacamos que, diante de tais mudanças, apresenta-se uma concepção de qualidade de educação escolar que irá se consolidar, no caso da rede estadual de educação de São Paulo, nas duas décadas seguintes e cumprirá importante função nos debates, agendas e na direção dos programas e ações postas em prática. Ademais, assume a lógica de redução do debate sobre o direito à educação ao debate sobre aprendizagem e reforça a concepção de que ela está diretamente vinculada a

---

<sup>15</sup> Trata-se de acordo de 1989 entre economistas de instituições financeiras (FMI, Banco Mundial), que se tornou política oficial do Fundo Monetário Internacional em 1990 para os países em desenvolvimento no que se refere ao ajuste macroeconômico. Entre as 10 medidas a serem adotadas por tais países, a redução de gastos públicos impacta mais diretamente as políticas públicas para a educação e que se materializa na política educacional da primeira gestão aqui analisada na racionalização de recursos.

<sup>16</sup> É interessante observar que a ordem lógica foi invertida com a publicação dos parâmetros curriculares nacionais nos anos de 1990, antes, portanto, das diretrizes publicadas nos anos 2000 (Brasil, 1997, 2013).

processos de gerenciamento empresarial da rede e de aferição de resultados em avaliações padronizadas em larga escala.

É neste contexto que localizamos a construção da agenda educacional paulista sob o comando da então secretária de Educação, professora Teresa Roserley Neubauer da Silva (ou Rose Neubauer) que, antes mesmo de sua experiência à frente da educação paulista, sustentava em texto que “aumentar o número de escolas e vagas sem resolver os problemas de qualidade representa um desperdício inaceitável de recursos humanos e materiais” (R. N. Silva, 1993, p. 21). Assim, a busca de certa qualidade de ensino vinculada ao debate sobre eficiência no gerenciamento dos recursos parece marcar as políticas implantadas sob seu comando na rede pública estadual paulista.

No Comunicado SE de 22/03/1995 (São Paulo, 1995a), a SEE-SP apresentou uma avaliação da situação educacional da rede estadual de ensino, a justificativa da política educacional e as principais orientações, tendo em vista uma pretensa racionalização, eficiência e eficácia do sistema educacional paulista. Evidenciava-se uma compreensão da qualidade do ensino mais próxima do conceito econômico de eficiência, nas palavras de V. G. da Silva (2008, p. 217), uma “narrativa instrumental da qualidade em educação” que restringe a qualidade aos resultados das avaliações externas, bem como à utilidade que esses resultados possam ter em um determinado contexto econômico.

No texto mencionado anteriormente, a ex-secretária diz ainda que na busca da qualidade, as políticas educacionais deveriam considerar “[...] avaliação do resultado e responsabilidades das escolas, criando mecanismos de prestação de contas e de informação à população, instrumentalizando-a para a fiscalização e o controle da qualidade de ensino” (R. N. Silva, 1993, p. 25). Tendo isso em vista, no início de sua atuação à frente da SEE-SP, implantou-se o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar de São Paulo (Saresp), por meio da Resolução SE n. 27, de 29 de março de 1996 (São Paulo, 1996).

Inicialmente, o Saresp realizava a avaliação do desempenho escolar no início do ano letivo e, portanto, tinha um caráter mais de avaliação diagnóstica. A partir dos anos 2000, ele passou a ser realizado no final do ano letivo, assumindo um papel de mensuração dos resultados obtidos pela escola ao longo do ano, adquirindo centralidade na organização do trabalho das escolas paulistas. Bonamino e Sousa (2012, p. 380) mencionam que ao tentar vincular avaliação à melhoria da qualidade do ensino, “[...] o documento de implantação revela que tal qualidade é dependente, por um lado, do compromisso dos gestores do sistema de ensino e, por outro, das escolas, sendo estas particularmente responsabilizadas pelo desempenho dos alunos”.

Assim, desde o início do seu processo de implantação, o Saresp assume na forma de testes padronizados uma concepção de qualidade de ensino reduzida à aferição de conteúdos curriculares e desconsidera as condições materiais e de funcionamento das escolas, necessárias à realização de um processo educativo de boa qualidade. Entendemos que esta relação entre forma-conteúdo do Saresp é essencial para a compreensão do lugar que as avaliações padronizadas cumprirão na consolidação da hegemonia em torno da visão de qualidade educacional que marcará o período analisado, tornando-se cada vez mais parte do cotidiano da comunidade, mediando concepções, relações e práticas.

Essa política se articula, num contexto mais amplo, à transmutação do Estado provedor – responsável por garantir os insumos necessários e adequados à realização dos serviços públicos correspondentes aos direitos sociais – para o Estado avaliador, que opera por meio do estabelecimento de metas, formas de verificação de seu cumprimento e atribuição de responsabilidade, que vinha ocorrendo desde os anos de 1980 em âmbito internacional (Afonso, 2000) e nos anos de 1990 no Brasil. Como veremos na próxima seção, o Saresp cumprirá também uma importante função atrelada à lógica de responsabilização pelos resultados, a partir da Lei Complementar n. 909 de 2001 (São Paulo, 2001a), que institui a política de bonificação por mérito,

prevendo o pagamento de um valor adicional a profissionais da educação uma vez ao ano, calculado em função dos resultados obtidos por estudantes no Saesp, dos dados de aprovação, reprovação e evasão da escola e, também, nos dados de assiduidade de profissionais da educação. Destarte, mediante a baixa remuneração (Barbosa et. al., 2020), a política de bônus pressiona o magistério para a implementação das políticas educacionais, por meio do cumprimento de metas estabelecidas pela Secretaria de Educação.

Adotando a perspectiva da relação entre gerenciamento, eficiência e qualidade educacional, Rose Neubauer realizou uma reestruturação na SEE-SP, que envolveu a exclusão das Divisões Regionais de Ensino e a Divisão Especial de Ensino de Registro e o aumento das Delegacias de Ensino, que passaram de 113 para 146, em 1995, e assumiram a mediação entre os órgãos centrais da SEE-SP e as escolas (Santos, 2019); a rede foi reorganizada por meio do Programa de Reorganização das Escolas Públicas Estaduais, Decreto n. 40.473/1995 (São Paulo, 1995b), ocasionando num primeiro momento o fechamento de 148 escolas e a separação das escolas em instituições distintas: 1) que atendem estudantes dos anos iniciais do ensino fundamental<sup>17</sup> e 2) estudantes dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio (Neubauer, 2014). De acordo com Adrião (2006), 864 escolas foram desativadas entre 1995 e 1998 e 2.031 deixaram de ofertar ensino noturno e, conforme relatório de gestão da SEE-SP, 68,2% das escolas haviam sido reorganizadas em 1998 (São Paulo, 1998), dando início a uma reconfiguração da rede que teve continuidade nas gestões seguintes<sup>18</sup>.

Essa reorganização criou condições mais favoráveis à municipalização que, iniciada no final dos anos de 1980, foi intensificada pela separação das etapas em escolas específicas. Além disso, corroborou o processo de municipalização a política de fundo para o financiamento da educação em escala nacional, com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef)<sup>19</sup>, por meio da Emenda Constitucional n. 14/1996 (Brasil, 1996a) e sua regulamentação pela Lei n. 9.424/1996 (Brasil, 1996b).

O Fundef priorizou a universalização do ensino fundamental, naquele momento única etapa da educação básica com *status* de obrigatória, de acordo com a CF/1988 (Brasil, 1988) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, 1996; Brasil, 1996c)<sup>20</sup>, influenciando as agendas da política educacional paulista. Observa-se, especialmente no período, programas e projetos direcionados ao ensino fundamental, a exemplo da organização do ensino fundamental em dois ciclos (anos iniciais e finais), com progressão continuada no decorrer dos anos de cada ciclo e as classes de aceleração, com a finalidade de correção de fluxo escolar. Houve também investimento na formação de docentes alfabetizadora(e)s por meio do Projeto Letra e Vida.

Embora Rose Neubauer tenha argumentado que a reorganização da rede respondia à necessidade de adequação das escolas à faixa etária dos estudantes, o que tenderia a favorecer a

---

<sup>17</sup> Na época, os anos iniciais do ensino fundamental (EF) correspondiam aos quatro primeiros anos, com a Lei n. 11.274/2006 (Brasil, 2006a), que amplia esta etapa de ensino para nove anos, passa a corresponder aos cinco primeiros anos do EF.

<sup>18</sup> Conforme dados do Censo Escolar, de 2007 a 2018 as matrículas noturnas da rede estadual tiveram uma redução de 54%.

<sup>19</sup> Trata-se de um agregado nacional de fundos de natureza contábil, em que estados e municípios depositam parte da arrecadação dos impostos, a saber: 15% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Produtos Industrializados Exportados (IPI-Exp.), compensação financeira prevista na Lei Complementar 87/96 (Lei Kandir) (Brasil, 1996d), mais a complementação da União nos casos em que o valor aluno-ano do Fundef não alcança tal valor estabelecido nacionalmente, cujo valor total é dividido entre os sistemas municipais e estadual de ensino de cada estado, de acordo com o número de matrículas no ensino fundamental. O estado de São Paulo nunca recebeu a complementação da União.

<sup>20</sup> A Emenda Constitucional n. 59/2009 torna obrigatório o ensino dos 4 aos 17 anos (Brasil, 2009).

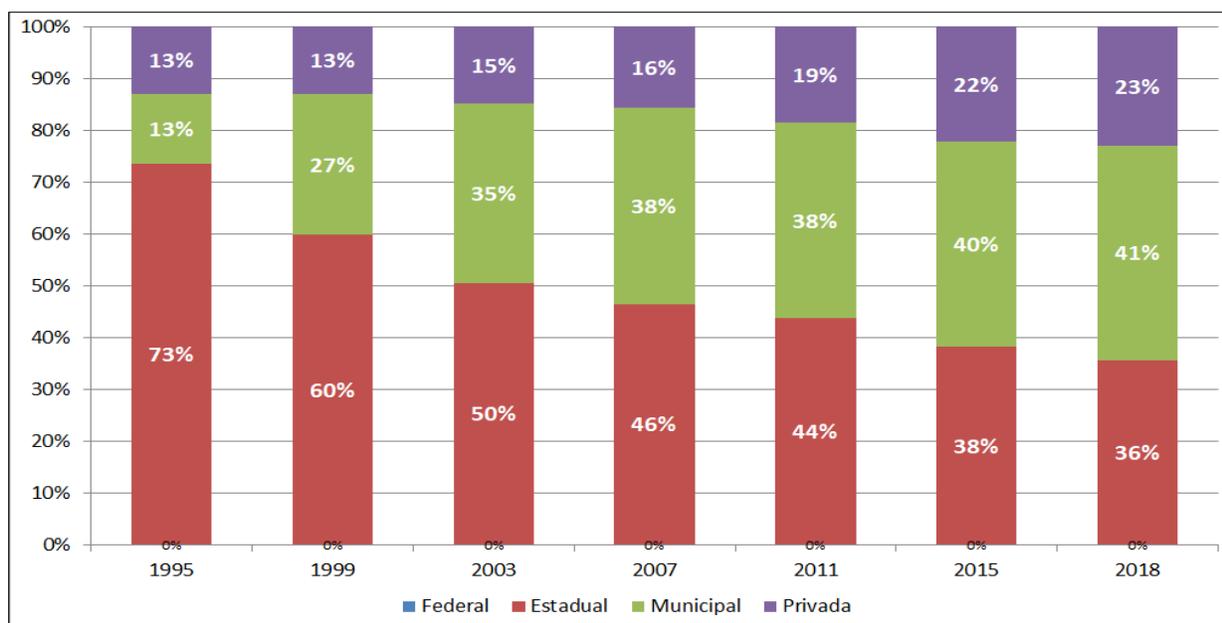
melhoria da aprendizagem, além de facilitar a gestão da escola (Neubauer, 2014), a reorganização significou de fato uma ruptura com a escola de primeiro e segundo graus, inaugurada com a Lei 5692/71 (Brasil, 1971), na qual as crianças ingressavam no primeiro ano e permaneciam até a conclusão do segundo grau. A reorganização da rede de ensino paulista causou uma série de dificuldades às famílias cujos filhos passaram a estudar em escolas diferentes, além da demissão de docentes não efetivos, devido ao fechamento de classes e escolas, o que motivou reação da sociedade civil, especialmente de organizações sindicais e estudantis, assim como de movimentos de pais e de Conselhos Estadual e Municipais dos Direitos da Crianças e do Adolescente, conforme os estudos de Zanella (2000), Nery (2000) e Ramos (2020). Porém, tais ações de resistência não conseguiram impedir a implantação das medidas, como ocorreu em 2015, quando a proposta de reorganização foi abortada pela ação estudantil (Campos et al., 2016).

É importante destacar que na base do processo que resultou na reorganização escolar está a ênfase na racionalização e no gerenciamento da rede, em especial, com a constituição do cadastro único de matrículas em 1995, que possibilitou à SEE-SP a reunião de informações sobre a rede. Contudo, tais informações não foram discutidas com diferentes setores organizados da sociedade, nem com docentes, funcionária(o)s e estudantes da rede. Foram usadas apenas de forma centralizada na definição do fechamento de escolas, salas de aula e na reorganização da rede, mostrando que tais medidas gerencialistas não visavam ampliar a participação democrática.

Assim, combinado com a municipalização, o cadastro único de matrículas propiciou uma reestruturação da rede de ensino visando o atendimento prioritário dos anos finais do ensino fundamental e o ensino médio, mas sobretudo uma diminuição da participação da rede estadual na oferta da educação básica no estado de São Paulo, como pode-se observar no Gráfico 1.

### Gráfico 1

*Distribuição (%) de matrículas na educação básica paulista por dependência administrativa (1995-2018)*



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do Censo Escolar / INEP (1995, 1999, 2003, 2007, 2011, 2015, 2018).

Cabe destacar que a maior queda na participação da rede estadual no atendimento de matrículas em todo território paulista se deu neste primeiro período de análise (1995-2006), mostrando o impacto das políticas de gerenciamento e reorganização da rede. Outro aspecto importante em relação à dinâmica de matrículas na rede estadual pode ser verificado na Tabela 1. Nela é possível observar que a rede estadual passou, neste período, de uma rede com elevado atendimento de crianças para uma rede que, predominantemente, atende adolescentes e jovens<sup>21</sup>.

### Tabela 1

*Matrícula na Rede Estadual Paulista por Etapa Educacional (1995 e 2018)*

	Ensino Fundamental Anos Iniciais	Ensino Fundamental Anos Finais	Ensino Médio
1995	2.701.435	2.420.601	1.070.260
2018	626.672	1.343.394	1.290.760

*Fonte:* Elaboração própria, a partir dos dados do Censo Escolar / INEP (1995 e 2018)

Apesar da avaliação de Neubauer (2014) de que a descontinuidade de ações estratégicas do modelo adotado em 1995 comprometeu a melhoria do ensino, verificada em indicadores como o Saresp e o Idesp, o que se observa é a continuidade de uma lógica de gestão da educação escolar, com adequações e inflexões que não a modifica. Desse modo, as mudanças, adequações, rupturas com projetos e programas entre as gestões não se apresentam como a adoção de outra concepção de gestão, educação e política educacional, mas com compreensões distintas sobre as melhores formas de implantação das políticas, ou mesmo pela necessidade de responder às resistências das comunidades escolares e dos profissionais da educação.

Um exemplo arquetípico disso foi a gestão de Gabriel Chalita (2003-2006). Sem reverter ou interromper nenhuma das principais políticas das duas gestões anteriores e em processo implantação na rede, ele buscou estabelecer um diálogo com a(o)s profissionais da educação, que apresentavam resistências às políticas e à forma como Rose Neubauer as conduzia. Observa-se, também, na gestão de Chalita aspectos relativos à sua compreensão de educação escolar, que se expressa na Pedagogia do Afeto e no Programa Escola da Família, que trazem uma perspectiva de aproximação da escola com a comunidade mediada por parcerias público-privadas<sup>22</sup>. Houve também tentativas do então secretário de estabelecer diálogo com a juventude por meio dos Programas Ensino Médio em rede e Escola da Juventude. Apesar da marca de Chalita nas políticas educacionais da SEE-SP, Gomide (2019) considera que ele cumpriu papel importante na consolidação da reforma educacional iniciada em 1995, embora com nova roupagem. “O protagonismo do secretário Gabriel Chalita foi fundamental na inculcação dos valores desejáveis, adotando mecanismos de cooptação e consenso camuflado nas propostas educacionais emanadas da SEE-SP” (Gomide, 2019, p. 182).

Sob o lema da “Escola do Acolhimento” e um discurso de melhoria das relações interpessoais na comunidade escolar, de incentivo ao protagonismo juvenil e de desenvolvimento da cidadania (Gomide, 2019), o que ocorreu nessa gestão foi uma consolidação da política tocada por Rose Neubauer, com a interrupção de políticas laterais que apresentavam fortes resistências de profissionais da educação, mas que não comprometiam a lógica gerencialista, por exemplo a

<sup>21</sup> Em 1995, a matrícula dos anos iniciais do ensino fundamental representava 43,6% do total. Em 2018, é de apenas 19,2%.

<sup>22</sup> As atividades do Programa Escola da Família são coordenadas pela equipe gestora da escola, mas o governo realiza parcerias com universidades privadas, que são subsidiadas para conceder isenção de mensalidades a estudantes de graduação participantes.

recuperação nas férias de janeiro, realizada nos anos de 1999 e 2000<sup>23</sup> e a proposta de aprovação de estudantes com base nos resultados do Saesp, conforme Resolução SE n. 124/2001 (São Paulo, 2001b), o que conflitava com as aprovações definidas na escola pela(o)s professores e desencadeou conflitos entre o magistério e a SEE-SP. O curso denominado Circuito Gestão, proposto na gestão Chalita, com a finalidade de formar gestora(e)s escolares “com foco nos princípios da moderna administração pública” (Gomide, 2019, p. 301), leia-se da NGP, é exemplar de mudanças que não modificam a essência da política educacional iniciada em 1995.

No que se refere ao estabelecimento de um plano de educação de mais longo prazo com diagnóstico, objetivos e metas como é esperado para este tipo de planejamento educacional, apesar da incumbência dos estados e municípios elaborarem seus planos decenais de educação a partir da aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) em 2001, o governo paulista embora tenha apresentado uma proposta de Plano Estadual de Educação para apreciação do legislativo, retirou-a logo em seguida, não voltando a apresentá-la. Dessa forma, o Projeto de Lei n. 1.074/2003, elaborado pelo Fórum Estadual em Defesa da Escola Pública (Fedep/SP), não foi debatido na Alesp e o estado ficou sem um Plano Estadual de Educação (PEE) no período em que esteve em vigor o PNE 2001-2010, denotando certo descompromisso do governo paulista no que se refere à construção de propostas para a educação do estado com a participação da sociedade civil. Sem um PEE a ser cumprido, a SEE-SP ficou livre para desenvolver a política dita de racionalização, eficácia e eficiência iniciada na gestão 1995-1998.

Ao verificar a mobilização de profissionais da educação nas três gestões que compõem o primeiro período analisado, constata-se que o magistério fez 49 dias de greve na primeira e 43 na segunda, totalizando 92 dias de paralisação no período em que Rose Neubauer foi secretária de educação; durante a gestão Chalita foram quatro dias de greve, ou seja, a relação entre a categoria e a SEE-SP foi apaziguada, embora não tenha havido melhoria da remuneração ou das condições efetivas de trabalho de profissionais da educação em relação às gestões anteriores (Barbosa et. al., 2020).

Na chave interpretativa aqui adotada observa-se que no período entre 1995 e 2006 o protagonismo na formação da agenda, na elaboração e na implantação das políticas educacionais foi da sociedade política, mais precisamente do governo representado pela SEE-SP, na figura da(o) secretária(o) e sua equipe. É destaque-se a importância dos secretários, Rose Neubauer e Gabriel Chalita, como intelectuais orgânicos do PSDB, na compreensão das políticas adotadas nas três gestões. Em cada uma delas é possível identificar a marca própria das concepções dos secretários, o que reafirma a tese da centralidade da sociedade política na formação da agenda, elaboração e implantação das políticas educacionais. Contudo, é importante considerar que, se não houve no período participação direta de organizações da sociedade civil vinculadas ao capital nas propostas educacionais, a hegemonia da NGP na sociedade civil já podia ser notada pela adesão do PSDB e seus intelectuais ao neoliberalismo nas áreas econômica, política e ideológica.

As resistências de diversos sujeitos sociais, especialmente de profissionais da educação e da comunidade escolar, marcadamente estudantes, pais e mães, estiveram presentes no período, mas isso não foi suficiente para reverter a perspectiva que orientava a política educacional, malgrado tenha derrotado algumas propostas, por exemplo a utilização do desempenho no Saesp para tomada de decisão sobre promoção e/ou reprovação de estudantes.

Assim, neste primeiro período é possível verificar a emergência de uma concepção de qualidade educacional atrelada aos princípios da Nova Gestão Pública, tendo sido adotada a aferição de aprendizagens por meio de avaliações padronizadas, de acordo com uma visão de teor

---

<sup>23</sup> Informação disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/ultimas-noticias/recuperacao-nas-ferias-comeca-no-dia-3-de-janeiro/> Acesso 14 ago. 2020.

empresarial denominada, na época, de “qualidade total”. Para o alcance desta qualidade, as primeiras gestões do PSDB na SEE-SP apostaram na reorganização da rede, na centralização das informações e decisões, na suposta racionalização e eficiência do sistema educacional, resultando na diminuição do alcance e do atendimento na rede estadual.

Destaca-se, neste processo, a adoção de uma lógica de gestão pautada na centralidade das decisões no âmbito da SEE-SP, com pouca ou nenhuma participação do conjunto de docentes, discentes, funcionária(o)s, em que pese uma relativa maior autonomia das escolas, especialmente em relação à organização curricular neste período se comparado com os posteriores. Mesmo que tal centralização tenha sofrido certa ruptura durante a gestão de Chalita, que inclusive pode ser um dos elementos explicativos para a ocorrência de um ambiente menos conflituoso entre SEE-SP e profissionais da educação, as ações desenvolvidas durante a gestão de Neubauer (o cadastro único e centralizado, o Saresp e a lógica gerencial de reorganização) terão efeitos duradouros, como poderemos ver nas próximas seções deste texto.

### **Padronização Curricular e Responsabilização Docente na Busca pela Qualidade do Ensino (2007-2010)**

No quadro internacional, quanto às orientações para a educação, os elementos anteriores foram mantidos, mas é importante destacar a conferência de Dakar em 2000, onde foi renovado o compromisso de perseguir seis metas de Educação para Todos até 2015: educação na primeira infância; educação primária universal; habilidades de jovens e adultos; alfabetização de adultos; paridade e igualdade de gênero; e qualidade da educação (UNESCO et al., 2001), sendo que a OCDE passa a ser o principal interlocutor de referência de qualidade para as gestões do período.

No contexto mais amplo, observa-se um aumento da crise do capitalismo, notadamente no ano de 2008<sup>24</sup> que, embora tenha contribuído para o questionamento das políticas neoliberais, não promoveu uma ruptura com elas, que seguem orientando a atuação dos Estados nacionais na maior parte do mundo, não obstante as especificidades locais. Isso pode ser verificado no contexto brasileiro. Nos dois primeiros mandatos do PT<sup>25</sup> na gestão federal, duas questões chamam a atenção no que se refere à política educacional: a manutenção das avaliações externas, como aspecto orientador e organizador de políticas educacionais, incluindo seu aperfeiçoamento e a criação do Ideb, em 2007, como parte do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), com relevante participação do Movimento Todos pela Educação<sup>26</sup>; e o fato de o presidente Lula não ter derrubado o veto de Fernando Henrique Cardoso à proposta de investir 7% do Produto Interno Bruto (PIB) em educação, conforme aprovada pelo legislativo, o que contribuiu para a não realização da maior parte das metas previstas no PNE 2001-2010. Estes dois elementos são importantes sinais de consolidação da hegemonia neoliberal na política educacional no período no país, em especial, com a

---

<sup>24</sup> Nos referimos à crise financeira internacional de 2008 (Dowbor, 2018).

<sup>25</sup> Referimo-nos aos mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva e José Alencar Gomes da Silva (PRB), 2003 a 2006 e 2007 a 2010.

<sup>26</sup> O Movimento Todos pela Educação, fundado em 2006, se define como “uma organização não governamental, sem ligação com partidos políticos, mas que dialoga com todos, e que nunca recebeu recursos do governo. Nosso dia a dia é produzir estudos e pesquisas, mobilizar a sociedade pela melhoria da qualidade da Educação e articular com o poder público políticas educacionais que garantam aprendizagem a todas as crianças e jovens”. Entre as entidades mantenedoras da ONG estão: Fundação Bradesco, Itaú Social, Fundação Leman, Fundação Vale, Instituto Unibanco, Fundação Telefônica Vivo, Instituto Natura. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br> Acesso em 17 ago. 2020.

consolidação de uma ideia de qualidade educacional vinculada às políticas de aferição de aprendizagens em avaliações padronizadas.

No período ora analisado, foram aprovados o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)<sup>27</sup> e a Emenda Constitucional n. 59/2009 (Brasil, 2009). O Fundeb, instituído pela Emenda Constitucional n. 53/2006 (Brasil, 2006b) e regulamentado pela Lei n. 11.494/2007 (Brasil, 2007), substituiu o Fundef, abrangendo todas as etapas e modalidades da educação básica e dando novo arranjo ao financiamento desta educação. A EC n. 59/2009 tornou obrigatório o ensino de 4 aos 17 anos, exortando municípios a universalizarem a pré-escola e estados a ampliarem o ensino médio.

No âmbito estadual, no período de 2007-2010 a pasta da educação foi dirigida por dois importantes intelectuais orgânicos do PSDB, Maria Helena Guimarães de Castro e Paulo Renato Souza, ambos haviam trabalhado no governo de Fernando Henrique Cardoso. Paulo Renato foi ministro da Educação nos dois mandatos daquele governo federal (1995-2002).

Maria Helena Guimarães de Castro foi secretária da Educação no período de 2007 a março de 2009<sup>28</sup>, sendo substituída por Paulo Renato Souza, que ali permaneceu até dezembro de 2010. No período, a política educacional foi apresentada como uma Nova Agenda para a educação pública paulista, indicando que não se tratava apenas de dar continuidade a programas e projetos que já vinham sendo implantados, visto que para fazer jus aos propósitos inaugurados em 1995 era necessário adotar programas e projetos que modificavam a política educacional, especialmente em relação ao currículo e à gestão.

Também nesse período, a melhoria da qualidade do ensino foi a principal justificativa da Nova Agenda Educacional. Com o Programa Qualidade da Escola, Resolução n. 74/2008 (São Paulo, 2008a), a SEE-SP reforçou a visão de qualidade enquanto aferição de aprendizagens por meio de avaliações externas, especialmente pelo Saresp, já consolidado em gestões anteriores, mesmo reconhecendo que os esforços das mesmas não lograram alcançar os índices almejados.

A Nova Agenda da educação, composta por 10 metas a serem realizadas até 2010 (São Paulo, 2007), era ampla, envolvendo vários aspectos da política educacional. Para os anos iniciais do ensino fundamental, a principal ação foi o Projeto Ler e Escrever em substituição ao Projeto Letra e Vida. A implantação do Ler e Escrever envolvia a concessão de bolsas para estudantes universitários auxiliarem docentes alfabetizadores, a formação continuada de professora(e)s, o material didático de apoio e a avaliação bimestral de estudantes. Assim, foram mantidas as políticas voltadas para os anos iniciais do ensino fundamental, com foco na alfabetização.

Entre as 10 metas da Nova Agenda estava a proposta de reorganizar o ensino agora em ciclos de dois anos e não mais de quatro como até então, o que não ocorreu na referida gestão. Tal

---

<sup>27</sup> Agregado nacional de fundos de natureza contábil, em que estados e municípios depositam parte da arrecadação dos impostos, a saber: 20% do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Produtos Industrializados Exportados (IPI-Exp.), Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto Territorial Rural (ITR), Imposto de Transmissão Causas Mortis e Doação (ITCMD), mais a complementação da União nos casos em que o valor do aluno-ano Funded não alcança o valor aluno-ano estabelecido nacionalmente, correspondente à 10% do valor total do Fundo; cujo valor total é dividido entre os sistemas municipais e estadual de ensino em cada estado, de acordo com o número de matrículas na educação básica. O estado de São Paulo nunca recebeu a complementação da União.

<sup>28</sup> Entre abril de 2006 a julho de 2007 esteve também a frente da SEE-SP a professora Maria Lúcia Vasconcelos. Ela é pedagoga formada pela Universidade de São Paulo (USP), doutora em Administração pela Universidade Presbiteriana Mackenzie e doutora em Educação pela USP. Foi presidente do Conselho Municipal de Educação de São Paulo de 2010-2012 e conselheira titular do Conselho Estadual de Educação de São Paulo de 2009-2012.

reorganização aconteceu em 2014, mas num formato diferente daquele previsto na proposta de Maria Helena Guimarães de Castro. Os dois ciclos implantados na gestão 1995-1998 foram substituídos por três ciclos, o primeiro composto pelos três primeiros anos, o segundo, do 4º ao 6º ano, e o terceiro, do 7º ao 9º ano do ensino fundamental. É interessante observar que embora os ocupantes da pasta da educação no período em análise não discordassem dos princípios que referenciavam a política educacional, houve divergências em relação a algumas medidas adotadas. Num texto em que avalia a política educacional desde a sua gestão na SEE-SP, Rose Neubauer afirma ter havido retrocessos na progressão continuada, embora ela tenha sido mantida, e critica a mudança ocorrida em 2014, por desconsiderar os efeitos deletérios da reprovação escolar, além disso, em suas palavras: “mais alarmante, porém, foi o aumento de um ciclo no sistema de progressão paulista ocorrido em 2013”<sup>29</sup>. (Neubauer, 2014, p. 265)

A medida de maior visibilidade na gestão 2007-2010 foi a Proposta Curricular do Estado de São Paulo para os ensinos fundamental e médio, contendo expectativas de aprendizagem de cada disciplina para cada ano. A referida proposta chegou às escolas inicialmente por meio do Jornal do Aluno e da Revista do Professor, posteriormente Cadernos do Aluno, do Professor e do Gestor, com conteúdos e metodologias de ensino para cada disciplina, organizados por bimestre, no caso dos gestores com orientações sobre a implantação da Proposta Curricular.

Na Carta da secretária que abria o texto da Proposta Curricular entregue a professora(s) e gestora(s) das escolas paulistas, Maria Helena Guimarães de Castro afirma que:

A criação da Lei de Diretrizes e Bases (LDB), que deu autonomia às escolas para que definissem seus próprios projetos pedagógicos, foi um passo importante. Ao longo do tempo, porém, essa tática descentralizada mostrou-se ineficiente.

Por esse motivo, propomos agora uma ação integrada e articulada, cujo objetivo é organizar melhor o sistema educacional de São Paulo. (São Paulo, 2008b)

Com base nesta conclusão, a então secretária de educação considerou necessária a adoção de medidas de centralização, mesmo que elas contrariassem princípios educacionais estabelecidos na LDB/96 acerca da autonomia da escola. Assim, a padronização curricular foi apresentada como o novo recurso a ser mobilizado para perseguir uma melhoria do sistema educacional que, mais uma vez, foi concebida a partir de pressuposto critério da eficiência, visto que a secretária considerou que dar autonomia às escolas foi um recurso que se mostrou “ineficiente”. Neste ponto, contata-se a continuidade da lógica de gerenciamento centralizado inaugurado em 1995.

Em entrevista, Valéria de Souza<sup>30</sup>, diretora da CENP na época da elaboração da Proposta Curricular, comenta que a forma verticalizada pela qual o novo currículo foi implantado na rede gerou resistência por parte de profissionais das escolas. “Os profissionais puderam entrar, fazer suas observações, mas eles não se sentiram coautores do São Paulo Faz Escola, percebe isso? E esta não coautoria ela criou esse processo de rejeição pela pressa, do ponto de vista político”.

Uma ideia de diversificação curricular, com a introdução de itinerários ligados ao ensino profissionalizante, posteriormente presente na Reforma do Ensino Médio, já constava na agenda educacional da SEE-SP desde o final dos anos 2000, denotando o importante papel que, na área, os intelectuais do PSDB têm cumprido no estabelecimento de políticas educacionais no país.

Para a Educação de Jovens e Adultos foi apresentada a proposta de realização de curso semipresencial para estudantes e regime presencial para docentes; além dos exames centralizados com base na orientação curricular do Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja). Ou seja, observa-se um esvaziamento da forma presencial da oferta da EJA nas

<sup>29</sup> Embora a proposta tenha sido apresentada em 2013, os três ciclos foram implantados em 2014.

<sup>30</sup> Entrevista realizada em 07 de dezembro de 2020, p. 7. Arquivo da pesquisa.

escolas estaduais. De acordo com os dados do Censo Escolar, entre os anos de 2007 e 2018, houve uma diminuição de 374.098 matrículas de Educação de Jovens e Adultos na Rede Estadual de Educação, o que significa uma variação negativa de 66% no período. No mesmo período, as inscrições para o ENCCEJA avançaram 110%, alcançando mais de 420 mil inscritos em 2019. Destes, mais de 250 mil evadiu da escola entre 15 e 18 anos, o que pode indicar que o fechamento de matrículas de EJA atinge não apenas estudantes mais velha(o)s, mas aquela(e)s que migraram, muitas vezes, do Ensino Médio Regular para a Educação de Jovens e Adultos.

Retomando a municipalização do ensino, política mantida em todo o período em análise, a implantação do ensino fundamental de nove anos se deu em parceria com os municípios, tendo em vista intensificar a transferência da responsabilidade pela oferta dos anos iniciais do ensino fundamental a este ente federado. O que redirecionou todo um esforço da segunda metade do século XX de construção e integração da formação inicial (Ensino Fundamental), para uma proposta de gerenciamento de especialidade, supostamente mais eficiente, segundo a proposição.

Outro ponto forte da Nova Agenda educacional foi a reformulação do sistema de avaliação para permitir a comparação com as aferições externas nacionais e o uso do Saresp para verificar a efetivação das metas das escolas. Em 2008, foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (Idesp), reavivando a centralidade das avaliações externas na política estadual. Pretendia-se, com isso, capacitar docentes para o uso dos resultados do Saresp no planejamento de ações pedagógicas e divulgação dos resultados aos pais e estudantes.

Dessa forma, os resultados da avaliação de estudantes no Saresp junto com os dados de fluxo escolar compõem, anualmente, o Idesp da escola. A SEE-SP estabelece, bem aos moldes gerencialistas, metas a serem atingidas por cada escola com vistas à melhoria deste índice.

Complementarmente, em 2008 o Bônus Mérito foi modificado pela Lei Complementar nº 1.078 passando a se chamar Bonificação por Resultados. Segundo tal lei, essa bonificação diz respeito ao valor a ser pago a “[...] servidores em efetivo exercício na Secretaria da Educação, decorrente do cumprimento de metas previamente estabelecidas, visando à melhoria e ao aprimoramento da qualidade do ensino público” (São Paulo, 2008c). Assim, a(o)s profissionais da educação são responsabilizada(o)s pela busca da qualidade, entendida como “melhores resultados” no Saresp e, conseqüentemente, melhores escores no Idesp.

Além das pesquisas que têm chamado a atenção para os efeitos do Saresp no cotidiano das escolas (Barbosa & Fernandes, 2013; Carvalho, 2018; Cunha et al., 2015), indicando indução do currículo escolar, controle do trabalho docente e poucos efeitos na melhoria dos resultados das aferições externas, desde 2012 a Secretaria de Gestão Pública, depois Secretaria de Projetos, Planejamento e Gestão, tem emitido notas técnicas pelo Serviço de Apoio à Bonificação por Resultados ou pelo Grupo Técnico de Indicadores e Avaliação de Políticas Públicas com sugestões para melhoria do sistema de pagamento por desempenho. Por meio da análise dessas notas é possível evidenciar críticas recorrentes a esse sistema e, mais recentemente, o questionamento da efetividade dessa política para a melhoria do desempenho de estudantes:

[...] a efetividade do instrumento, em termos de sua contribuição para a promoção de melhorias dos resultados das escolas, tem sido questionada, ao menos na forma como tem sido implementado, já que a evolução positiva esperada para os resultados, rumo às metas de 2030, não tem sido observada, sendo comum o retrocesso, oscilação ou estagnação dos resultados, para boa parte das escolas. (São Paulo, 2017)

O professor João Cardoso Palma Filho<sup>31</sup>, ex-secretário adjunto da educação no período de 2011 a 2013, manifestou discordância em relação ao bônus em entrevista. Em suas palavras:

---

<sup>31</sup> Entrevista realizada em 27 de novembro de 2020, p. 10. Arquivo da pesquisa.

Não consegui acabar com o tal bônus. O bônus é um mantra do PSDB [...] coisa que não podia mexer. E eu tentava... tentei de várias formas. Inclusive, quando vi que não dava, encomendando um estudo para um especialista de avaliação, no sentido de incluir no cálculo do bônus a variável sociocultural, socioeconômica. Porque você não pode comparar as escolas, elas são muito diferentes.

O secretário de Educação José Renato Nalini, que ocupou o cargo de janeiro de 2016 a abril de 2018, também disse discordar da política de bonificação em entrevista à imprensa e lamentou não poder suspendê-la, enquanto secretário. Ao criticar a política de bônus vinculado a avaliações externas, Nalini confirma a avaliação de Palma, “tentei alterar os critérios, mas é muito difícil. Porque quando você entra, as regras são aquelas e você tem que obedecer” (Nalini, 2018).

Embora o bônus mérito e o Saresp reforçassem a lógica gerencialista de desempenho em aferições como sinônimo de qualidade e cumprissem funções de controle do trabalho docente e de responsabilização de tais profissionais, os resultados dessas ações foram demonstrando aos tomadores de decisão da SEE-SP que uma primeira apreciação da avaliação diagnóstica e as possíveis correlações com fatores associados aos resultados (escolha de fatores de correção de maior correlação como investir em computadores, em formação continuada ou outro aspecto do processo educativo), como critério de eficiência de investimento, não era suficiente para induzir os resultados esperados. Seria preciso ampliar o controle dos processos (reengenharia) para atuar diretamente sobre gestores, docentes e estudantes (aspectos inibidores de resultados esperados).

Rumo ao que será acentuado nas gestões futuras, implantou-se a gestão para resultados e a política de incentivo por meio do Programa de Incentivo à Boa Gestão na Escola, com vistas à pretensa melhoria da qualidade do ensino, aferida por meio do Saresp e do Idesp. A gestão para resultado focou a equipe gestora, reorganizando suas funções, criou a figura do(a) professor(a) coordenador(a)<sup>32</sup>, com a tarefa precípua de garantir a implantação do currículo, reviu as funções de supervisor(a), cujo foco passou a ser o monitoramento do plano de ação das escolas e o fortalecimento do papel da direção como liderança do processo de implantação do sistema de gestão e incentivos à melhoria da aprendizagem. A última das dez metas refere-se a um tímido plano de obras e investimentos.

Esse conjunto de medidas promoveu importante mudança em relação ao currículo e à gestão da escola, que influenciaram a organização do trabalho pedagógico e as condições de trabalho de profissionais da educação. Assim, buscava-se com a Nova Agenda retomar questões de 1995 como a municipalização, modificar outras como é o caso da organização em ciclos, implantar um currículo centralizado, realizar adequações no Saresp e criar o Idesp, como forma de aperfeiçoar as políticas de controle e *accountability*, tudo com a pretensão de aprimoramento do gerencialismo, expresso na gestão para resultados, que terá maior atenção nas gestões seguintes.

Dessa forma, a proposta de Maria Helena Guimarães de Castro combina uma política de direcionamento e controle do trabalho pedagógico atrelado ao que é verificado no Saresp, por meio do currículo centralizado expresso no Programa São Paulo Faz Escola (PSPFE) e na Proposta Curricular do Estado de São Paulo, Resolução SE 76 (São Paulo, 2008d).

Também a carreira da(o)s profissionais da educação foi alterada para atender esta nova demanda de orientação do processo e dos resultados. Tendo como características e objetivos dessas alterações: redução do quadro do magistério; prática contínua e constante de admissão de docentes temporária(o)s; fragmentação do quadro do magistério em categorias; dificuldades para progressão

---

<sup>32</sup> A função perde a denominação e o conteúdo pedagógico orientado a partir dos anos 1980 (visão democrática) e volta a ter o caráter de fiscalização, característicos da supervisão escolar, anterior aos anos 1970 (visão gerencialista).

na carreira; lógica individual de progressão; desmonte do quadro de apoio e desvalorização salarial. Em relação à carreira, a proposta de progressão por resultados resultou em 2010 na mudança de faixa para apenas 54,66% de aprovada(o)s nas provas de conhecimento. De 81.526 profissionais do magistério aprovada(o)s, somente 44.569 foram promovida(o)s para a faixa imediatamente superior da tabela de vencimento. Isso ocorreu porque, conforme o sistema de promoção (São Paulo, 2009), apenas 20% de aprovada(o)s em cada uma das faixas podia ser promovida(o), ou seja, a própria proposta de promoção por resultado impede que todas as pessoas aprovadas nas provas sejam promovidas, portanto, em certo sentido, negligenciando a progressão por mérito na carreira, que a SEE-SP afirma defender (São Paulo, 2010). Tal postura indica incoerência com o discurso da então gestão de que profissionais da educação deveriam ser promovida(o)s com base no mérito, dado que a aprovação na prova não resultou na progressão para quase 50% da(o)s que nela lograram êxito. Desse modo, o estabelecimento de uma “trava” (apenas 20% de aprovados) contradizia o discurso meritocrático da SEE-SP à época.

Esse conjunto de medidas indica que houve nesse período uma importante mudança na política educacional, não no sentido de efetiva ruptura com as orientações políticas e ideológicas iniciadas em 1995, relativas a concepções de educação escolar, escola, gestão educacional, e sim de uma ruptura com a política curricular até então apoiada em livros didáticos, via o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) do governo federal. A intenção explícita era de pretensa melhora dos índices educacionais por meio de um currículo único centralizado e de garantir maior controle do trabalho docente. Passa-se a observar, também, maior participação de instituições do setor privado na produção de material pedagógico.

Nesse período, embora sob sua coordenação, a SEE-SP contratou a Fundação Vanzolini para produzir cadernos, uns destinados a estudantes e outros a docentes (São Paulo, 2008b) e, apesar de possuir o maior parque gráfico da América Latina, a impressão do material foi realizada por gráficas privadas (Boim, 2010). Nos dois casos, houve críticas de profissionais da educação, por meio de seus sindicatos, em especial quanto aos erros no material<sup>33</sup>, mas estas não tiveram resposta, nem da Fundação Vanzolini, nem da SEE-SP, a primeira afirmou que o trabalho era coordenado pela segunda, que por sua vez imputou a responsabilidade à Fundação Vanzolini.

Esses problemas tiveram grande divulgação na imprensa e certamente contribuíram para reforçar as resistências do magistério à implantação da Proposta Curricular de São Paulo e, entre outros fatores, para a saída da secretária Maria Helena Guimarães de Castro em março de 2009.

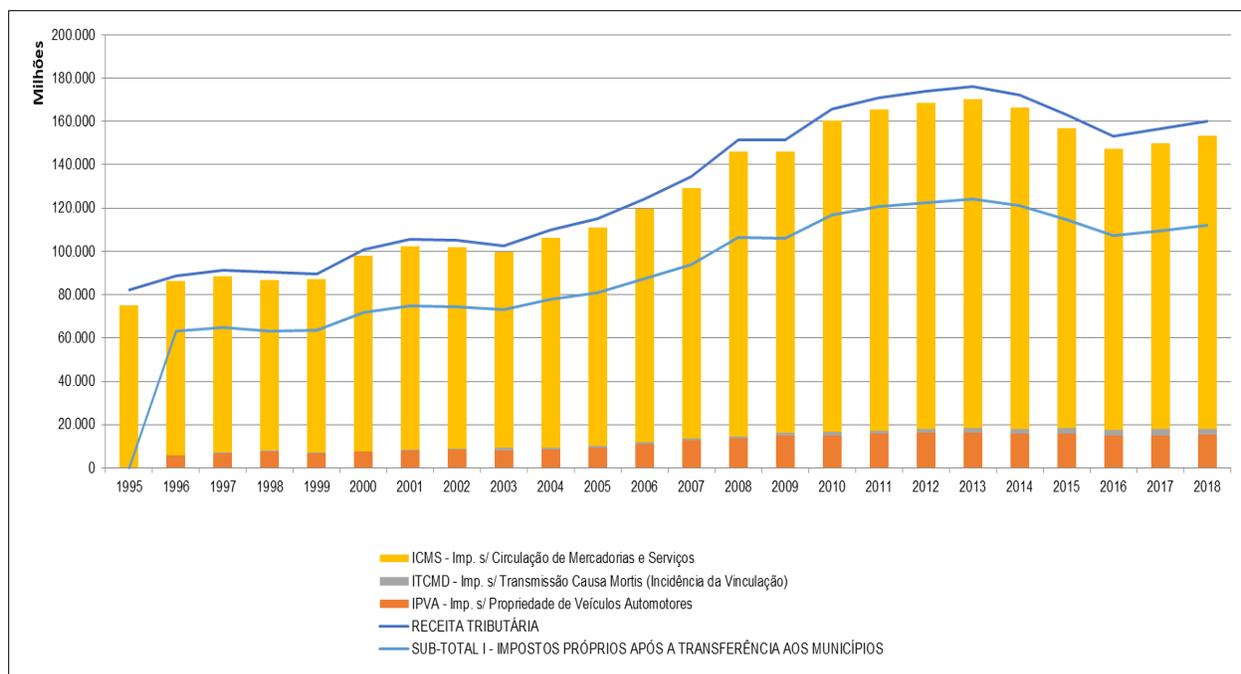
É importante observar também que a maior extensão e ampliação das medidas da política educacional no período – por exemplo, a implantação de um currículo centralizado – passam a ser garantidas por um maior volume de arrecadação tributária do Estado de São Paulo, o que dinamiza e potencializa a implementação de políticas educacionais, como mostra o Gráfico 2.

---

<sup>33</sup> O Caderno do Aluno de Geografia do 6º ano do ensino fundamental continha duas vezes o Paraguai no mapa da América do Sul, além de inverter a localização do Uruguai e do Paraguai. O mesmo erro constava no Caderno do Professor. Sem o Equador no mapa, induzia-se o erro da resposta à questão sobre os países sul-americanos que fazem fronteira com o Brasil (Coissi, 2009).

**Gráfico 2**

Receita Tributária, ICMS, IPVA, ITCMD – Estado de São Paulo (1995-2018) em R\$ Corrigidos (IPCA dez 2018)



Fonte: Elaboração própria, a partir do Portal da Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo.

Em geral, neste segundo período analisado é possível encontrar continuidades na lógica de gestão da política educacional. Mantém-se e aprofunda-se a compreensão de qualidade do ensino atrelada à aferição de aprendizagens em avaliações padronizadas, contudo, com o advento dos índices educacionais (Ideb e Idesp) as aprendizagens são tomadas cada vez mais em termos de produção de indicadores. Além disso, fica evidente a adoção de tais indicadores na indução de mudanças nas práticas docentes, com implicação no cotidiano escolar. Para tanto, a vinculação do Idesp à política de bônus por resultado é fundamental neste processo e entendemos que tem como objetivo territorializar a lógica de gestão para resultado na dinâmica escolar. Isso significa que os mecanismos próprios do gerencialismo se espraiam pelo cotidiano escolar, buscando ocupar todos os espaços de subversão da lógica gerencialista hegemônica que se quer difundir. Nestes termos, se o convencimento ideológico não se mostrou suficiente para ampliar a adesão da comunidade escolar ao projeto apresentado no período, fizeram-se necessários cada vez mais mecanismos de coerção que levassem ao efeito desejado (leia-se, a adesão acrítica ao projeto).

Para que tais mecanismos cumprissem esta função, era preciso territorializá-los nas unidades escolares, tornando-os instrumento de coerção cotidiana, com impacto, em especial, sobre as condições de trabalho docente. Esta territorialização da política gerencial no cotidiano escolar é um dos elementos centrais na construção das bases que têm sustentado a hegemonia gerencialista na rede estadual de educação no período analisado.

Ademais, mantém-se a lógica de gerencialismo, de feitio centralizador e antidemocrático na condução da política educacional. A imposição do currículo padronizado é um dos exemplos mais contundente desta lógica, com o agravante da ampliação das parcerias público-privadas na condução da política. Apesar da manutenção da centralidade dos intelectuais orgânicos do PSDB na

formulação da agenda, elaboração e implantação da política educacional, ganha cada vez mais espaço neste processo segmentos da sociedade civil vinculados a grupos específicos da burguesia nacional e internacional. Como veremos na próxima seção deste texto, este será um dos processos que se consolidará no próximo período analisado.

### **Gestão para Resultados e Qualidade do Ensino: Gerenciamento da Escola (2011 a 2018)**

No período de 2011 a 2018, no âmbito internacional, destacam-se dois importantes aspectos nas agendas políticas para a reforma educacional no Brasil. De um lado, o debate sobre o Ensino Médio e, de outro, o foco na formação e na eficiência do trabalho docente no país, em consonância com questões postas por organismos internacionais, ditos multilaterais.

Em 2010 e 2014<sup>34</sup>, o Banco Mundial, que conta inclusive com a participação de pessoas brasileiras entre os “técnicos” que elaboram suas proposições, apresentou uma série de itens para compor a agenda da reforma educacional brasileira, dentre os quais ressaltam-se a necessidade de mudanças na forma de formação, contratação e gestão do trabalho docente, a ampliação e consolidação de parceria público-privadas na condução das políticas educacionais, mudanças curriculares com foco na padronização e no reconhecimento das mudanças e demandas do mercado de trabalho etc. Como veremos, parte desta agenda foi incorporada nas políticas educacionais adotadas neste período pela SEE-SP.

Marcou também o cenário educacional brasileiro o início das discussões em torno do estabelecimento de uma base curricular nacional em 2013, com a aprovação da parte referente à educação infantil e ao ensino fundamental pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) e a homologação pelo então Ministro da Educação, José Mendonça Filho, em 20 de dezembro de 2017. A BNCC do ensino médio, já ligada à Reforma do Ensino Médio, Lei n. 13.415/2017 (Brasil, 2017), foi aprovada pelo CNE e homologada pelo Ministro em dezembro de 2018.

Em 2016, com o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, sem justificativa jurídica legítima, fato este conhecido como golpe midiático/parlamentar, e acabou por contribuir para uma reconfiguração de forças políticas, que resultou no recrudescimento de políticas neoliberais, ascensão de pautas conservadoras e antidemocráticas, depois fortalecidas com a eleição da chapa Jair Messias Bolsonaro (então PSL) e Hamilton Mourão (PTRB) no pleito de 2018.

Na rede estadual de ensino paulista, o período agora analisado se inicia em 2011 com a gestão de Herman Voorwald. Com as primeiras ações tomadas, a gestão parecia marcar uma mudança na lógica em vigor desde 1995 na SEE-SP. Foi realizado um conjunto de reuniões junto às diretorias regionais de ensino com o objetivo declarado de estabelecer diálogo com profissionais da educação, conhecer suas opiniões e propostas para a educação, conforme relato em “Políticas Públicas e Educação: diálogo e compromisso” (Voorwald e Palma Filho (2013).

Contudo, tal processo não teve continuidade, uma vez que reivindicações e propostas desses profissionais, sistematizadas no livro mencionado, não foram levadas em consideração na elaboração do Programa Educação Compromisso de São Paulo (PECSP), implantado no final de 2011, por meio da Decreto n. 57.571/2011 (São Paulo, 2011a). Ao contrário, observou-se neste processo uma intensificação da relação público-privada na gestão da política educacional.

---

<sup>34</sup> Referimo-nos aos documentos “Achieving World Class Education in Brazil: The Next Agenda” (The World Bank, 2010) e Professores Excelentes: como melhorar a aprendizagem dos estudantes na América Latina e no Caribe (Bruns & Luque, 2014).

Mas o ex-secretário Herman Voorwald afirma em entrevista<sup>35</sup> que essas reivindicações e propostas foram organizadas por uma consultoria contratada pelo setor privado, sobretudo pela Associação Parceiros da Educação (APE)<sup>36</sup> e consideradas no processo que originou o PECSP: E foi muito importante a participação desta consultoria, muito importante. No momento em que você tem aí quase 7 mil documentos para ter um processo de sistematização, de organização, de tornar isto um programa, claro, você precisa de profissionais preparados. [...] Então a consultoria foi importante para trabalhar com a Secretaria os diversos documentos. E os parceiros, quando vinham convidados pelo secretário, para ouvir e se manifestar com relação às políticas pedagógicas em andamento na Secretaria.

Se na gestão anterior a participação do setor privado ocorreu, como vimos, em especial na produção de material didático, mas coordenada pela SEE-SP, a partir de 2011 a participação desses setores, sobretudo da APE, será também no estabelecimento da agenda educacional e na formulação da política. Um exemplo da participação de organizações vinculadas ao capital na definição da política educacional é a composição do Conselho Consultivo do PECSP, conforme o artigo 4º do decreto que o instituiu. Na época, os membros da sociedade civil que constam do inciso II eram: Jair Ribeiro (Banco Indusval & Partners/APE); Ana Maria Diniz (Instituto Península/APE); Fábio Barbosa (Abril Educação/Todos pela Educação); Antonio Matias (Fundação Itaú Social); Bernardo Gradin (Inspirare); Carlos Jeressati (Iguatemi Empresas de Shopping Centers/APE); Wanda Engel (então superintendente-executiva do Instituto Unibanco); Fernão Bracher (Itaú BBA/APE); Guilherme Leal (Instituto Natura); Denise Aguiar (Fundação Bradesco/APE).<sup>37</sup>

Apesar de afirmar que não havia interferência desse grupo na elaboração das políticas da Secretaria, Herman Voorwald<sup>38</sup> destaca que, antes mesmo de assumir o cargo de secretário, já recebeu da APE um documento que, pretensamente, sinalizava as demandas da rede:

Eu recebi, antes de assumir no dia primeiro de janeiro [...] um documento de uma ONG, que eu respeito muito, de São Paulo, que são os Parceiros da Educação: Ana Maria Diniz, Jair Ribeiro, o saudoso Bracher, uma pessoa espetacular. [...] Eu recebi um documento, que foi preparado por uma série de estudiosos da educação básica aqui do estado de São Paulo, e um documento que me ajudou muito para entender a grande dificuldade que eu viria enfrentar.

É curioso observar a diferença na avaliação feita por outro ex-secretário da educação, José Renato Nalini<sup>39</sup>, que esteve à frente da secretaria no período de 2016 a 2018 quanto à participação do setor privado na educação paulista:

Então, era uma coisa meio impositiva. Sabe, assim, tinha que abrir a Secretaria. Eu ficava muito irritado porque era só teoria, era só discurso, era só consultoria paga. [...]

---

<sup>35</sup> Entrevista realizada em 27 de novembro de 2020, p. 16. Arquivo da pesquisa.

<sup>36</sup> Segundo informação da própria Associação Parceiros da Educação, ela é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), sem fins lucrativos que desde 2004 tem buscado instituir parcerias entre a sociedade civil, as escolas e secretarias de educação visando melhorar a qualidade do ensino e contribuir para as políticas educacionais. Disponível em: <https://parceirosdaeducacao.org.br/quem-somos/>. Acesso 19 ago. 2020.

<sup>37</sup> Disponível em: <http://www.observatoriodaeducacao.org.br>. Acesso em 16/05/2019.

<sup>38</sup> Entrevista realizada em 27 de novembro de 2020, p. 3. Arquivo da pesquisa.

<sup>39</sup> Entrevista realizada em 01 de dezembro de 2020, p. 6. Arquivo da pesquisa.

Era um pessoal que costumava fazer da Secretaria um quintal. Às vezes até com boa intenção. Não sei, não posso julgar todo mundo.

Outra medida relativa à intensificação da relação público-privado no período é a reestruturação do organograma da SEE-SP, por meio do Decreto n. 57.141/2011 (São Paulo, 2011b), com base em estudo da Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap), na gestão de Maria Helena Guimarães de Castro, a pedido da SEE-SP, mas com influência relevante da consultoria empresarial norte-americana McKinsey & Company (Dantônio, 2014). Essa reestruturação coloca a SEE-SP em sintonia com a gestão para resultados, sob a lógica de demandas e entregas entre escolas, diretorias de ensino, coordenadorias centrais e Secretaria. Também parte do novo organograma, com *status* de coordenadoria, está a Escola de Formação e Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação Paulo Renato Souza” (EFAPE), criada em 2009, cuja principal função é prover a formação continuada de profissionais da educação. Duas questões se destacam nessa reestruturação: a extinção da Coordenadoria de Normas Pedagógicas (CENP), responsável por orientações e pela produção de materiais pedagógicos, em clara sinalização de que tais incumbências passariam para organizações privadas; e a criação do Comitê de Políticas Educacionais, instância de elaboração de políticas com a participação da sociedade civil, a convite do comitê, conforme pauta das reuniões, ou seja, a institucionalização da participação de organizações da sociedade civil na definição de políticas educacionais.

O governo apresenta o PECSP como sendo um programa ambicioso de longo prazo, cujos principais objetivos seriam elevar a qualidade do sistema de ensino paulista, colocando-o entre os melhores do mundo até 2030, anunciando ainda a intenção de transformar a carreira docente em uma das mais atrativas do país. A concepção de qualidade educacional aparece, mais uma vez, atrelada à produção de resultados e decorrente apenas de uma gestão adequada dos insumos já disponíveis. Assim, ainda que composto por cinco pilares, a saber: valorização do capital humano; gestão pedagógica com foco no aluno; Educação Integral; gestão organizacional e financeira; e mobilização e engajamento da rede e da sociedade em torno do processo ensino-aprendizagem, o foco do PECSP é a gestão do sistema, da escola e do trabalho pedagógico, tendo em vista melhorar a qualidade do ensino, nos termos definidos anteriormente.

Nessa lógica, duas propostas diretamente vinculadas à gestão pedagógica são colocadas em prática na gestão 2011-2014. A primeira delas foi o Plano de Ação Participativo (PAP), implantado em 2012 em 1.206 escolas classificadas como prioritárias, com base nos resultados do Saesp, das quais 1.082 de ensino médio. Elaborado pela Secretaria de Gestão Pública (SGP-SP) em parceria com a SEE-SP, o PAP foi concebido com o objetivo declarado de oferecer às escolas um instrumento para diagnóstico de problemas circunscritos à sua governabilidade e à elaboração de planos de ação para resolver ou minimizá-los.

Assim, apresentado como um instrumento de planejamento que contribuiria para melhorar o desempenho de estudantes, na avaliação de Paula (2017), o PAP significou na prática um monitoramento da escola por parte da SEE-SP, *in loco* e a distância, via um sistema online, e a produção de um conjunto de informações que serviu para responsabilizar a equipe gestora pelos resultados da instituição, ampliando a territorialização desta lógica de gestão no âmbito da escola.

Sem ser estendido para o conjunto de escolas da rede de ensino, o PAP perdeu força e deixou de ser realizado com a implantação do Método de Melhoria de Resultados (MMR), que consiste em uma variação do Plan-Do-Check-Act (PDCA)<sup>40</sup>, sob a coordenação e orientação da

---

<sup>40</sup> O PDCA (planejar, fazer, verificar e ajustar, em tradução livre) surge no âmbito empresarial com vistas a melhorar os resultados de produção. Na rede pública paulista, a implantação do PDCA para a pretensa

Falconi Educação, assessoria educacional contratada pela APE. O MMR teve início em 2016, na gestão de José Renato Nalini, como um projeto piloto em 77 escolas da Diretoria de Ensino Leste 4, da cidade de São Paulo. Em 2018, último ano do período analisado, o MMR havia sido expandido para 2.229 escolas e a partir de 2019 para todas as escolas.

Em termos gerais, uma diferença e uma semelhança marcam o PAP e o MMR. Enquanto o PAP foi idealizado por instituições do Estado em sentido restrito, ou sociedade política em termos gramscianos, SGP-SP e SEE-SP, o MMR resulta de parceria da SEE-SP com a APE, conforme Processo Administrativo SEE n. 899.787/2018 (São Paulo, 2018). A semelhança é que ambos são apresentados como instrumentos de planejamento e gestão, para diagnóstico de problemas de governabilidade da escola, cujas soluções ela própria pudesse realizar.

A título de exemplo, ao verificar que estudantes do ensino fundamental apresentam baixo desempenho em avaliações externas e que o Idesp da escola está abaixo daquele da respectiva Diretoria de Ensino e do conjunto de escolas da rede de ensino, cabe à escola buscar explicação para o fato constatado, mas só no que se refere a sua atuação, como a qualidade das aulas, o material utilizado, a orientação de estudo etc., questões como condições econômicas e socioculturais de estudantes, falta de docentes para aulas de algumas disciplinas durante meses, entre outros fatores que extrapolam a responsabilidade da escola são ignorados e, assim, não podem ser considerados como relativos ao baixo desempenho constatado, ou seja, os problemas da educação escolar deixam de ser multifatoriais, sobretudo na perspectiva do MMR.

O que se observa nessas propostas de gestão é um aprofundamento das políticas de responsabilização da escola, uma tentativa de apagamento das influências econômicas, sociais e culturais na educação escolar e uma desresponsabilização da SEE-SP em prover as condições essenciais ao processo educativo, por exemplo, garantir que haja docentes em todas as escolas sob sua responsabilidade para o desenvolvimento de todas as disciplinas que compõem a grade curricular durante o ano todo.

A segunda proposta, as Avaliações de Aprendizagem em Processo (AAP), com base no slogan “Conhecendo os resultados em sala de aula”<sup>41</sup> foi implantada em 2011. As AAP vinculam-se à Proposta Curricular de São Paulo e constituem-se de testes elaborados pela SEE-SP, com vistas à verificação da aprendizagem de conteúdos dos Cadernos do Aluno, sendo que tais testes são aplicados bimestralmente pelas escolas. Consta como seus objetivos: saber o que o estudante aprendeu e orientar atividades pedagógicas para superar falhas na aprendizagem de determinados conteúdos. Com isso, a escola é induzida a operar em torno da preparação de estudantes para as aferições por meio das AAP e do Saresp. Nesse reducionismo da ação pedagógica, a formação integral da(o)s estudantes, que vai além da aprendizagem dos conteúdos escolares, parece ficar secundarizada nas políticas da SEE-SP. E isso tem favorecido a submissão da escola a uma lógica instrumental voltada para a conformação social, num processo em que as finalidades extrínsecas suplantam o sentido intrínseco desta instituição (Carvalho, 2017).

Essa mesma lógica de gestão para resultados pode ser verificada na política de Ensino Integral adotada pela SEE-SP no período. É importante destacar que a educação paulista, no período em análise, foi submetida a dois modelos de escola de tempo integral: o Projeto Escola de Tempo Integral (ETI) (São Paulo, 2005) e o Programa Ensino Integral (PEI), instituído pela Lei Complementar n° 1.164/2012 (São Paulo, 2012a) e alterado pela Lei Complementar n° 1.191/2012 (São Paulo, 2012b). Nesta análise, nosso foco estará no PEI.

---

melhoria dos resultados educacionais é proposta pela Falconi Consultoria. Para saber mais verificar Murici & Chaves (2013).

<sup>41</sup> Disponível em: <https://www.educacao.sp.gov.br/avaliacao-aprendizagem>. Acesso 05/05/2019.

Assim como ocorreu com outros pilares do PECSP, a implantação do PEI contou com a assessoria da APE e do Instituto de Corresponsabilidade pela Educação (ICE)<sup>42</sup>. O PEI instituiu na rede de ensino paulista um modelo de escola ideal aos olhos da SEE-SP, sobretudo no que se refere à gestão do trabalho pedagógico. Com o objetivo de “[...] lançar as bases de um novo modelo de escola e de um regime mais atrativo na carreira do magistério” (São Paulo, 2012c, p.6), o programa segue recomendações da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI, relatório da Unesco, no sentido de “[...] repensar o atual modelo de escola e redesenhar o papel que essa instituição deve ter para a vida e para o desenvolvimento do jovem do século XXI” (São Paulo, 2012c, p. 11).

As condições de trabalho nas escolas que implantaram o PEI são diferenciadas das demais, seja no que diz respeito ao regime de trabalho, jornada integral, e à remuneração, 75% de gratificação sobre o vencimento base, seja no que se refere à organização do trabalho pedagógico, este rigorosamente controlado pela equipe gestora que, além de diretor(a) e vice-diretor(a), conta com professor(a) coordenador(a) de área, docente coordenador(a) e professor(a) coordenador(a) geral. A gestão da escola apresenta uma organização hierárquica, na qual o(a) diretor(a) é responsável pela implementação do PEI e pela melhoria do Idesp, com poder para decidir sobre a permanência de docentes no programa, com base em avaliações semestrais, numa visão que se aproxima dos pressupostos da Nova Gestão Pública (Verger & Normand, 2015).

De acordo com estudo de Giroto & Jacomini (2019), a gestão para resultados no PEI tem produzido um clima de permanente tensão e estresse entre a(o)s professora(s), cujo trabalho é orientado essencialmente para o Saresp, gerando certa insatisfação em relação à falta de autonomia para a realização do trabalho pedagógico. O modelo de gestão do PEI, denominado de Tecnologia de Gestão Educacional (TGE) (São Paulo, 2012c), tem como base uma adaptação do Ciclo de Deming, mais conhecido como PDCA, e consiste na elaboração de um plano de ação da escola, com indicadores e instrumentos para atingir os resultados esperados.

Em termos curriculares, o PEI segue a Proposta Curricular de São Paulo e na parte diversificada tem o Projeto de Vida como eixo ordenador, com especial atenção às questões relacionadas com os estudos sobre juventudes e adolescências, consubstanciadas na discussão do protagonismo juvenil expresso na proposta de clubes juvenis. Não obstante a intenção declarada de proporcionar uma organização curricular e pedagógica mais interessante e integrada aos interesses da(o)s estudantes, a pesquisa de Quirino et. al. (2018) indicou que,

Apesar das nove horas de permanência na escola, havia pouco espaço para o trabalho crítico e criativo dos alunos. O dia se resumia, nas palavras dos entrevistados, a resolver questões da apostila. Havia pouco espaço para aulas dialógicas e mesmo para que os estudantes pudessem assumir, minimamente, a autonomia pelo seu processo formativo. (p. 88)

A política educacional paulista parece ignorar o fato de que “instrução e conhecimento são apenas instrumentos – que aliás estaríamos errados em negligenciar. Mas sua utilização exige uma direção avisada que supõe a cultura profunda da personalidade” (Freinet, 1998, p. 117), até mesmo no PEI, cujo maior tempo na escola favorece uma organização curricular e pedagógica mais articulada tendo em vista o desenvolvimento integral de educanda(o)s.

---

<sup>42</sup> Conforme autodefinição, o ICE é uma entidade sem fins econômicos, criada em 2003, por um grupo de empresários com a finalidade de conceber um novo modelo de escola com padrão de excelência para o secular Ginásio de Pernambuco em Recife. Disponível em: <http://icebrasil.org.br/sobre-o-ice/> Acesso 20 ago. 2020.

Assim, a SEE-SP e as instituições parceiras têm aprofundado a lógica gerencialista da política educacional, inaugurada em 1995, com foco na produção de resultados e na centralização das decisões. Esta racionalidade gerencial e antidemocrática ficou bastante evidente quando, em 2015, o governo paulista propôs uma reorganização das escolas, algo à semelhança da proposta da gestão de Rose Neubauer, com previsão de fechamento de quase uma centena de escolas e a transferência de milhares de estudantes, conforme a etapa da educação básica em que se encontrava, sem nenhum diálogo com a comunidade escolar (Goulart et al., 2017).

No marco de uma política educacional que desde 1995 vinha imprimindo além do gerencialismo um caráter autoritário na forma de fazer a gestão do sistema de ensino e das escolas, a luta do magistério, que realizou 276 dias de paralisação<sup>43</sup> nos 24 anos em análise, por melhores condições de trabalho e em defesa de uma educação pública de qualidade, é reforçada por uma inédita forma de organização e luta da(o)s estudantes em defesa da educação básica pública. As ocupações de escolas no estado de São Paulo significaram importante resistência às reformas educacionais gerenciais conduzidas de forma autoritária (Campos et al., 2016; Goulart et al., 2019; Medeiros et al., 2019) e, ainda que a SEE-SP tenha continuado a implantação do PECSP, foram necessários alguns recuos e uma reorganização das táticas e estratégias.

A luta de estudantes com ocupação de escolas e manifestações de rua ganhou visibilidade e apoio da população, levando à demissão do secretário Herman Voorwald em dezembro de 2015. Numa tentativa de restabelecer o diálogo com a comunidade escolar, especialmente com estudantes, seu sucessor, José Renato Nalini, ex-presidente do Tribunal de Justiça de São Paulo, implantou o “Projeto Gestão Democrática da Educação: a escola é sua” (São Paulo, 2016).

Reforçando os controles necessários das variáveis intervenientes na política de qualidade por resultados, a escolha de um membro do judiciário ao mesmo tempo em que buscava conter a onda de ações na justiça contra a reorganização, num contexto em que o governo havia perdido todas, constituiu certa judicialização da educação escolar, na medida em que buscou no judiciário o apoio político para amainar os conflitos gerados pela proposta de reorganização.

Em relação ao Projeto Gestão Democrática da Educação, como de praxe nas políticas educacionais analisadas, mais uma vez a comunidade escolar foi menosprezada no processo de elaboração da política. Ignorou-se a experiência acumulada nas ocupações, seja no que se refere à organização horizontal na tomada de decisão, seja no que diz respeito à divisão de tarefas e à condução coletiva e compartilhada das atividades, como presente na maior parte das escolas ocupadas, algo que poderia contribuir para a criação/revitalização dos grêmios estudantis, principal foco declarado do projeto. Optou-se pelo apoio de gestores escolares e em atividades direcionadas a estudantes conduzidas pela SEE-SP (Jacomini et. al., 2019). Isso sugere que, ao contrário do que indica o nome do Projeto, não era a gestão democrática da escola que se pretendia, mas retomar o controle da situação, por meio de uma tutela à organização estudantil nas escolas.

Neste último período de análise, vimos comprovar-se a opção por uma lógica de gestão inaugurada em 1995, cuja qualidade educacional se reduz aos índices produzidos com base no desempenho em aferições externas. Como novidade, foram aprofundadas as relações público-privadas, com a participação direta de entidades vinculadas ao capital na formulação da agenda, na elaboração e na implantação da política educacional.

A política para a área de educação de sucessivos governos paulistas de 1995 a 2018 acentua, por um lado, o matiz centralizador e antidemocrático da lógica de gestão adotada nesses 24 anos

---

<sup>43</sup> No primeiro semestre de 2015, os professores tinham realizado a maior greve da história da categoria, com 92 dias de paralisação das atividades pedagógicas, indicando que o propósito do PECSP de tornar a carreira do magistério uma das mais atrativas se distanciava da realidade, ainda que continuasse na chefia da pasta da educação o mesmo secretário que implantou o PECSP.

analisados, escancarada em um dos mais importantes episódios de luta pelo direito à educação na rede estadual de São Paulo das últimas décadas, a ocupação das escolas em 2015, por mais efêmera que ela tenha sido; por outro lado, evidencia um dos reais motivos pelos quais não interessou a esses governos ter um Plano Estadual de educação elaborado democraticamente com todos os setores da sociedade paulista e que se caracterize como um efetivo planejamento educacional estratégico a ser periódica e regularmente renovado, como legalmente previsto<sup>44</sup>.

### **Considerações Finais**

Ao analisarmos os 24 anos de gestão da política educacional no Estado de São Paulo, sob o comando de um mesmo partido político, o PSDB, ainda que mais recentemente coligado com outros partidos em algumas gestões, foi possível entender como os fundamentos e princípios da lógica de gestão adotada pela SEE-SP foram sendo reafirmados no período, assim como também as rupturas e as relações com as dinâmicas econômicas e políticas em outras escalas de análise.

É importante destacar que no período foi consolidada uma concepção de qualidade da educação escolar vinculada à aferição de aprendizagens em avaliações externas e padronizadas. Tal concepção esteve no foco de programas, projetos e ações colocados em prática nas diversas gestões de todo período analisado e foi mobilizada seja para justificar continuidades, seja para justificar rupturas, sempre apresentada como o objetivo a ser alcançado por meio da política educacional. Postura contraditória esta que se sustenta em gestões pretensamente técnicas.

Assim, atrelada a esta concepção, destaca-se uma lógica de gestão para resultados que se fundamenta, como ponto de partida, nas visões de eficiência e racionalização técnica próprias da NGP. Iniciada com a criação do cadastro único e com o Saresp, tal lógica foi se aprofundando, criando mecanismos de responsabilização docente, se territorializando até na unidade escolar, produzido efeitos sobre a dinâmica de gestão e buscando consolidar a hegemonia neoliberal sobre os sentidos da escola e da educação escolar no nível do cotidiano, como é possível verificar nas gestões mais recentes nas experiências de implantação do MMR e do PEI.

Ao mesmo tempo, esta lógica de gestão privilegia o diálogo com setores da sociedade civil vinculados ao capital, que passaram a ocupar posições centrais na definição da política educacional, como vimos no caso do PECSP. Em certa medida, tais grupos cumprem a função de intelectuais orgânicos que tiveram maior destaque na condução das políticas educacionais paulistas entre 1995 e 2010, ao mesmo tempo em que representam os avanços das lógicas privatistas sobre a educação pública no estado, por meio de condução aparentemente técnica.

Este avanço dos grupos privados na consolidação da gestão da política educacional aprofunda, por sua vez, o caráter antidemocrático/autoritário da mesma desde 1995. Foram poucos os momentos nestes 24 anos de política educacional nos quais o diálogo entre SEE-SP e profissionais da educação – por meio de suas representações sindicais – ocorreu de fato tendo implicações sobre a política educacional. Ao contrário, o período todo analisado foi marcado sobremaneira por ações autoritárias da SEE-SP e pela resistência de profissionais da educação e de estudantes, por meio de greves e ocupações, a esta lógica de política educacional.

Contudo, é interessante notar que este foco na gestão para resultados continua a não produzir os resultados prometidos pelos formuladores da política em relação aos índices. Apenas a

---

<sup>44</sup> Embora não tenha sido possível analisar aqui o processo de elaboração, tramitação e aprovação pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo do Plano Estadual de Educação 2016-2026 (Lei nº 16.279/2016), durante a gestão do secretário José Renato Nalini, é importante registrar que o embate de forças políticas que o antecedeu demanda a realização de análises institucionais e, também, dos vários setores organizados da sociedade.

título de exemplo, ao contrário da promessa feita, os dados da Tabela 1 mostram que, uma das metas do PECSP, a de colocar a educação paulista entre as melhores do mundo até 2030, pode não ser alcançada, se o crescimento do Idesp mantiver o ritmo atual.

**Tabela 2**

*Crescimento do Idesp, 2007-2018, e Alcance da Meta*

	Crescimento %		
	5º Ano	9º ano	3º ano
Período (2007-2018)	72%	33%	78%
Por ano (média)	5,05%	2,63%	5,38%
Ano de alcance da meta	2023	2041	2032

*Fonte:* Elaboração própria com base nos boletins do Idesp por escola. Disponível em: [http://idesp.edunet.sp.gov.br/boletim\\_escola2018.asp?ano=2018](http://idesp.edunet.sp.gov.br/boletim_escola2018.asp?ano=2018) Consulta em 13 jul. 2020

Ao mesmo tempo em que não alcançou as próprias metas estabelecidas, a lógica de gestão educacional, pautada na concepção restritiva de qualidade da educação escolar, produziu outros efeitos na rede estadual, dentre os quais destacam-se a diminuição do tamanho e alcance da rede, com o fechamento de escolas, salas e turnos e a desvalorização salarial docente. Além disso, ao conseguir tornar hegemônica tal concepção, buscou interditar um debate mais amplo sobre o direito à educação, que envolve o enfrentamento às desigualdades que fundam e marcam o cotidiano do estado e do país. Ao colocar a produção de resultados e índices educacionais como foco da política educacional, a lógica de gestão adotada nesses 24 anos analisados teve o demérito de contribuir para que o estado de São Paulo pouco avançasse na consolidação do direito à educação para todas e todos com qualidade socialmente referenciada.

A tendência da política educacional analisada tem contribuído, também, para uma ressignificação da escola pública e do magistério paulista. A lógica de gestão e de qualidade da educação escolar – implantada por meio de sucessivos programas, projetos e ações – reorganiza o sentido público das escolas, transformando-as em espaços de treinamento para habilidades e competências específicas; e a(o)s profissionais da educação tornam-se prestadora(e)s de serviços, com cada vez menor especialização e valorização. Tudo sequer muito distinto da formação para a cidadania almejada no modelo republicano liberal desde o início do século XX.

Mas, se a hegemonia da qualidade educacional de teor neoliberal foi consolidada no período, a disputa pela história e, nestes termos, pela produção de outras hegemonias, também esteve presente. E com um destaque: se nas décadas de 1990 e 2000 o protagonismo da luta pelo direito à educação na rede estadual esteve com os sindicatos de profissionais da educação, na década de 2010 vimos emergir também as organizações estudantis, muitas delas autogestionárias, produzindo novos sentidos e práticas em defesa da escola e da educação pública. E essa iniciativa não pode ser vista como pouco significativa, mas como uma aragem fresca, que pode contribuir para que futuros governos adotem políticas educacionais condizentes com o direito à educação.

É preciso reconhecer que as políticas educacionais com base nos cânones da NPG não foram adotadas só como um modismo, o que é ainda mais grave. A centralidade da qualidade da educação escolar atrelada à aferição quantitativa por meio de exames externos padronizados, com a pretensão de opção técnica inexorável, além do uso distorcido que tem sido feito de seus resultados, mostraram-se absolutamente inadequados. Ademais, a obsolescência da estrutura e do funcionamento da SEE-SP aliada à aversão de sucessivos governos pela participação democrática e, mais recentemente, subservientes a organizações de setores da sociedade civil ligadas ao capital têm

resultado em políticas educacionais autoritárias, ignorando inclusive que o sucesso delas depende do convencimento persuasivo da comunidade escolar e da sociedade.

Ponderamos que é tempo de buscar outro rumo para a política educacional no estado de São Paulo: é hora de escutar, sobretudo, as vozes que emergiram e emergem desde as escolas e que se negam a acreditar que não exista perspectiva para além do fatalismo neoliberal, de pessoas e instituições que acreditam sim que uma outra educação e uma outra sociedade são possíveis.

## Referências

- Adrião, T. (2006). *Educação e produtividade: A reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado*. Xamã.
- Afonso, A. J. (2000). *Avaliação educacional: Regulação e emancipação*. (2. ed). Cortez.
- Antunes, R. (2018). *O privilégio da servidão: O novo proletariado de serviços na era digital* (1. ed.). Boitempo.
- Barbosa, A., Jacomini, M. A., Fernandes, M. J. da S., Santos, J. B. S. dos, & Nascimento, A. P. S. do. (2020). Relações e condições de trabalho dos professores paulistas (1995-2018). *Cadernos de Pesquisa*, 50(177). <https://doi.org/10.1590/198053147105>.
- Barbosa, A., & Fernandes, M. J. S. (2013). O pagamento por desempenho no contexto das reformas educacionais paulistas. *Comunicações*, 20(2), 45–59. <https://doi.org/10.15600/2238-121X/comunicacoes.v20n2p45-59>
- Biesta, G. (2013). *Para além da aprendizagem: Educação democrática para um futuro humano*. Autêntica Editora.
- Boim, T. F. (2010). *O que e como ensinar: Proposta curricular, materiais didáticos e prática de ensino nas escolas públicas estaduais em São Paulo (2008-2009)* [Pontifícia Universidade Católica de São Paulo]. <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/10788>
- Bonamino, A., & Sousa, S. Z. (2012). Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: Interfaces com o currículo da/na escola. *Educação e Pesquisa*, 38(2), 373–388. <https://doi.org/10.1590/S1517-97022012005000006>
- Brasil. Ministério da Educação. (1993). *Plano decenal de educação para todos*. MEC.
- Brasil. Lei n. 5692, de 11 de agosto de 1971, Pub. L. No. 5692 (1971). [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5692.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5692.htm)
- Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, (1988). [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)
- Brasil. Emenda Constitucional n. 14., (1996a). [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm)
- Brasil. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, (1996c). [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm)
- Brasil. Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, (1996b). <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9424.pdf>
- Brasil. Lei Complementar n. 87, de 13 de setembro de 1996, Pub. L. No. 87 (1996d). [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp87.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm)
- Brasil. (1997). *Parâmetros curriculares nacionais: introdução aos parâmetros curriculares nacionais*. MEC/SEF.
- Brasil. Emenda Constitucional n. 19, (1998). <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaodemotivos-148914-pl.html>
- Brasil. Emenda Constitucional n. 53, (2006b). [http://www.presidencia.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm](http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm)
- Brasil. Lei n. 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, Pub. L. No. 11274 (2006a). [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11274.htm#:~:text=29%2C30%2C32%20e%2087,\(seis\)%20anos%20de%20idade](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11274.htm#:~:text=29%2C30%2C32%20e%2087,(seis)%20anos%20de%20idade)

- Brasil. Lei n. 11.494, (2007). [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm)
- Brasil. Emenda Constitucional n. 59, (2009). [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm)
- Brasil. (2013). *Diretrizes curriculares nacionais gerais da educação básica*. MEC, SEB, DICEI.
- Brasil. Lei n. 13.415, de 16 de fevereiro de 2017, (2017). [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113415.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113415.htm)
- Bresser-Pereira, L. C. (2011). *Reforma do estado para a cidadania. A reforma gerencial brasileira na perspectiva inte*. Editora 34/ENAP.
- Bruns, D., & Luque, J. (2014). *Professores excelentes: Como melhorar a aprendizagem dos estudantes na América Latina e no Caribe*. Grupo Banco Mundial.
- Campos, A. M., Medeiros, J., & Ribeiro, M. M. (2016). *Escolas de luta*. Veneta.
- Carvalho, J. S. de. (2017). *Educação, uma herança sem testamento: Diálogos com o pensamento de Hannah Arendt*. Perspectiva: FAPESP.
- Carvalho, M. P. de. (2018). As professoras e o pagamento de bônus por resultado: O caso da rede estadual de São Paulo. *Educar Em Revista*, 34(72), 187–207. <https://doi.org/10.1590/0104-4060.59799>
- Coissi, J. (2009, March 17). Livro da rede Estadual tem dois Paraguais. *Folha de S. Paulo*. <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1703200906.htm>
- Coned. (1997). Plano Nacional de Educação. Proposta da Sociedade Brasileira. Consolidado na Plenária de Encerramento do II Congresso Nacional de Educação, Belo Horizonte, MG, em 9 de novembro de 1997 (mimeo.)
- Cunha, R. C. O. B., Barbosa, A., & Fernandes, M. J. D. S. (2015). Implicações das avaliações externas para o trabalho docente coletivo. *Estudos Em Avaliação Educacional*, 26(62), 386. <https://doi.org/10.18222/ea266203288>.
- Dantônio, D. V. B. (2014). O fortalecimento da governança e do planejamento na Secretaria da Educação do Estado de São Paulo. *VII Congresso CONSAD de Gestão Pública: Por Uma Gestão Sustentável. Brasília*.
- Dardot, P.; Laval, C. (2016). *A nova razão do mundo: Ensaio sobre a sociedade neoliberal*. Boitempo.
- Dowbor, L. (2018). A crise financeira sem mistérios: Convergência dos dramas econômicos, sociais e ambientais. *Economia Global e Gestão*, 13(3), 09–38.
- Dowbor, L. (2018). *A era do capital improdutivo*. (2th ed.). Autonomia Literária.
- Fernandes, F. (1973). *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. Zahar.
- Freinet, C. (1998). *A educação do trabalho*. Martins Fontes.
- Giroto, E., & Jacomini, M. (2019). Entre o discurso da excelência e a lógica do controle: os riscos do Programa Ensino Integral na rede estadual de São Paulo. *Revista de Ciências Da Educação*, 87–113. <https://doi.org/10.19091/reced.vi0.822>
- Gomide, D. C. (2019). *A política educacional para o Ensino Médio da Secretaria da Educação do estado de São Paulo e o alinhamento com o projeto neoliberal através de ciclos progressivos de adequação (1995-2018)*. Universidade Estadual de Campinas.
- Goulart, D. C., Cássio, F. L., & Ximenes, S. B. (2019). Rede escola pública e universidade: produção do conhecimento para/com as lutas educacionais. *Revista Brasileira de Educação*, 24. <https://doi.org/10.1590/s1413-24782019240048>
- Goulart, D. C., Pinto, J. M. R., & Camargo, R. B. de. (2017). Duas reorganizações (1995 e 2015): Do esvaziamento da rede estadual paulista à ocupação das escolas. *ETD - Educação Temática Digital*, 19, 109. <https://doi.org/10.20396/etd.v19i0.8647797>
- Gramsci, A. (2011). *Cadernos do cárcere: Vol. Volume 2*. Civilização Brasileira.
- Gramsci, A. (2014a). *Quaderni del carcere. Volume Secondo. Quaderni 6-11 (1930-1933) (Vol. 2)*. Einaudi.

- Gramsci, A. (2014b). *Quaderni del cárcere. Volume Terço. Quaderni 12-29 (1932-1935)* (Vol. 3). Einaudi.
- Jacomini, M. A., Arelaro, L. R. G., Perella, C. dos S. A., Carneiro, S. R. G., & Penna, M. g. de O. (2019). Domocrática management in Brazilian schools: Practictices of resistance. In S. Riddle & M. W. Apple (Eds.), *Re-imagining education for democracy* (1th ed.). Routledge.
- Lakatos, E. M., & Marconi, M. de A. (2001). *Metodologia do trabalho científico: Procedimentos básicos; pesquisa bibliográfica, projeto e relatório; publicações e trabalhos científicos* (6th ed.). Atlas.
- Liguori, G. (2007). *Roteiros para Gramsci*. Editora UFRJ.
- Liguori, G. (2017). Estado. In G. Liguori & P. Voza (Eds.), *Dicionário gramsciano* (pp. 261–265). Boitempo.
- Medeiros, J., Januário, A., & Melo, R. (2019). *Ocupar e resistir: Movimentos de ocupação de escolas pelo Brasil (2015-2016)*. Editora 34.
- Murici, I., Chaves, N. (2013). *Gestão para resultados na educação*. Falconi.
- Nalini, J. R. (2018). *Bônus a professor pode perpetuar desigualdade diz secretário de Alckmin*. Entrevista concedida ao jornalista Paulo Saldaña, Jornal Folha de S. Paulo, publicada em 07/03/2018. <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2018/03/bonus-a-professor-pode-perpetuar-desigualdade-diz-secretario-de-alckmin.shtml>
- Nery, V. E. (2000). *Os efeitos da reorganização do ensino fundamental em São Paulo no trabalho docente e nas estratégias familiares (1995-1998)*. [Dissertação de Mestrado]. PUC-SP.
- Neubauer, R. (2014). Reorganização das escolas estaduais paulistas: novo modelo pedagógico, ciclos e municipalização. In M. H. G. Negri, B. Torres & H. da G. Castros (Eds.), *Educação básica no Estado de São Paulo: Avanços e desafios*. SEADE/FDE.
- Ramos, R. de A. (2020). *Movimento autônomo secundarista de São Paulo: Conflitos, processos sociais e formação política*. [Tese de Doutorado]. UNICAMP.
- Paula, D. A. (2017). *Prática de Planejamento Escolar na Rede Estadual Paulista de Ensino: Plano de Ação participativo para escolas (PAP)* [Dissertação de Mestrado]. UNIFESP.
- Poulantzas, N. (2000). *O Estado, o poder e o socialismo*. Paz e Terra.
- Quirino, A. E. P., Giroto, E. D., Passos, F. G., Cássio, F. L., Souza, J. M. de O., Campos, L. de, Nonato, L. M., & Miyake, R. L. (2018) A geografia do ensino integral em São Paulo. In E. D. Giroto (Org.). *Atlas da rede estadual de educação de São Paulo*. CRV.
- Santos, M. J. dos. (2019). *Hibridismo administrativo: Marcas da estrutura organizacional da SEESP (1846-2018)* [Dissertação de Mestrado]. UNICAMP.
- Santos, M. (1996). *Por uma geografia nova: Da crítica da geografia a uma geografia crítica* (4 ed.). HUCITEC. São Paulo. Comunicado SE de 22 de março de 1995, (1995a).
- São Paulo. Decreto n. 40.473, de 21 de novembro de 1995, (1995b). <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1995/decreto-4047321.11.1995.html>
- São Paulo. Resolução SE n° 27, de 29 de março de 1996, (1996). [http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/27\\_1996.htm?](http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/27_1996.htm?)
- São Paulo. Relatório do Tesouro Estadual Exercício de 1998. [https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Downloads/Relatório-Anual-do-Governo-doEstado/Relatório%20Anual%20do%20Governo%20do%20Estado%20relatorio\\_secretario\\_ano\\_1998.pdf](https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Downloads/Relatório-Anual-do-Governo-doEstado/Relatório%20Anual%20do%20Governo%20do%20Estado%20relatorio_secretario_ano_1998.pdf)
- São Paulo. Lei Complementar n° 909, de 28 de dezembro de 2001, (2001a). <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2001/lei.complementar-909-28.12.2001.html>
- São Paulo. Resolução SE n. 124, de 13 de novembro de 2001, (2001b). [http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/124\\_2001.htm](http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/124_2001.htm)
- São Paulo. Resolução SE n° 89, de 9 de dezembro de 2005, (2005). [http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/89\\_05.HTM?](http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/89_05.HTM?)

- São Paulo. Secretaria da Educação de São Paulo cria nova agenda para a Educação Pública, 117 (2007).
- São Paulo. Lei Complementar n. 1078, de 17 de dezembro de 2008, (2008c).  
<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2008/lei.complementar-1078-17.12.2008.html>
- São Paulo. (2008b). *Proposta curricular do estado de São Paulo para a disciplina de sociologia*. SEDUC/SP.
- São Paulo. Resolução n. 74, de 6 de novembro de 2008, (2008a).  
[http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/74\\_08.HTM?](http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/74_08.HTM?)
- São Paulo. Resolução SE - 76, de 07 de novembro de 2008, (2008d).  
[http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/76\\_08.HTM?](http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/76_08.HTM?)
- São Paulo. Lei Complementar n. 1.097, de 27 de outubro de 2009.  
<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2009/lei.complementar-1097-27.10.2009.html>
- São Paulo. Decreto n. 57.141, de 18 de julho de 2011, Pub. L. No. 57141 (2011b).  
<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2011/decreto-57141-18.07.2011.html>
- São Paulo. Decreto nº 57.571, de 2 de dezembro de 2011, (2011a).  
<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2011/decreto-57141-18.07.2011.html>
- São Paulo. (2012c). *Diretrizes do programa de ensino integral*.  
<http://www.educacao.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/342.pdf>
- São Paulo. Lei Complementar n. 1164, de 4 de janeiro de 2012, (2012a).  
<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2012/lei.complementar-1164-04.01.2012.html>
- São Paulo. Lei Complementar n. 1191, de 28 de dezembro de 2012, (2012b).  
<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2012/lei.complementar-1191-28.12.2012.html>
- São Paulo. (2016). *Projeto gestão democrática da educação: A escola é sua*.  
<https://www.educacao.sp.gov.br/gestaodemocratica>
- São Paulo & Secretaria de Planejamento e Gestão. (2017). *Nota técnica GLAPP 07/2017*.
- São Paulo. (2018). *Processo administrativo SEE n. 899.787/2018*. Associação Parceiros da Educação.
- Silva, V. G. da. (2008). A narrativa instrumental da qualidade na educação. *Estudos Em Avaliação Educacional*, 19(40), 191. <https://doi.org/10.18222/ae194020082076>
- Silva, R. N. (1993). *A qualidade do ensino e a autonomia da escola* (A. S. Borges (ed.)). FDE.
- The World Bank. (2010). *Achieving world-class education in Brazil: The next agenda*. Author.
- UNESCO, CONSED, & Ação Educativa. (2001). *Educação para todos: O compromisso de Dakar*. Ação Educativa.
- Verger, A., & Normand, R. (2015). Nueva gestión pública y educación: Elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. *Educação e Sociedade*, 36(132), 599–622. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302015152799>
- Voorwald, H., & Filho, J. C. P. (2013). *Políticas públicas e educação - Diálogo e compromisso* (Vol. 1). SEDUC.
- Williams, R. (2007). *Palavras-chave. Um vocabulário de cultura e sociedade*. Boitempo.
- Zanella, S. C. (2000). *A reorganização das escolas e suas implicações nas famílias: A reorganização das escolas da rede pública estadual de São Paulo em suas implicações nas famílias do município de Mauá de 1995-2000, nos depoimentos de pais, alunos e entidades*. [Dissertação de Mestrado]. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

## Sobre o Autores

### **Márcia Aparecida Jacomini**

Universidade Federal de São Paulo

[jacominiarcia@gmail.com](mailto:jacominiarcia@gmail.com)

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-2936-3174>

Doutora em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. Docente do Departamento de Educação da Universidade Federal de São Paulo. Pesquisa Políticas Educacionais e Gestão Escolar. Participa da Rede Escola Pública e Universidade (REPU).

### **Eduardo Donizeti Giroto**

Universidade de São Paulo

[egirotto@usp.br](mailto:egirotto@usp.br)

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-9870-6188>

Doutor em Geografia Humana. Professor do Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo. Coordenador do Laboratório de Ensino e Material Didático e membro da Rede Escola Pública e Universidade (REPU).

### **Andreza Barbosa**

Universidade de Sorocaba

[andrezab27@gmail.com](mailto:andrezab27@gmail.com)

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-0363-7608>

Doutora em Educação Escolar pela Universidade Estadual Paulista (UNESP), Campus de Araraquara, mestre em Educação pela Universidade de São Paulo (USP) e graduada em Pedagogia pela Universidade Estadual Paulista (UNESP) Campus de Rio Claro. É docente do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Sorocaba (UNISO).

### **Sergio Stoco**

Universidade Federal de São Paulo – Unifesp

[sergio.stoco@unifesp.br](mailto:sergio.stoco@unifesp.br)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6369-4466>

Graduado em Economia, mestre e doutor em Educação e pós doutor em Demografia pela Unicamp. Foi consultor da Secretaria Nacional de Direitos Humanos (projeto Sistema Nacional de Indicadores de Direitos Humanos). Professor de Políticas Públicas e Gestão Escolar na Universidade Federal de São Paulo (Unifesp). Membro da Rede Escola Pública e Universidade (REPU) e do Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES). Coordenou a pesquisa “Desempenho escolar e vulnerabilidade social: Fatores intervenientes na formulação de políticas públicas educacionais”, financiada pelo CNPq (2017-2020). Tem interesse social e acadêmico nos temas: políticas públicas educacionais; desigualdades; direitos humanos e indicadores educacionais

## arquivos analíticos de políticas educativas

Volume 30 Número 27

1 de março 2022

ISSN 1068-2341

---



Este artigo pode ser copiado, exibido, distribuído e adaptado, desde que o(s) autor(es) e *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas* sejam creditados e a autoria original atribuídos, as alterações sejam identificadas e a mesma licença CC se aplique à obra derivada. Mais detalhes sobre a licença Creative Commons podem ser encontrados em <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas* é publicado pela Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University. Os artigos que aparecem na AAPE são indexados em CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (Espanña), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), PubMed, QUALIS A1 (Brazil), Redalyc, SCImago Journal Rank, SCOPUS, SOCOLAR (China).

Para erros e sugestões, entre em contato com [Fischman@asu.edu](mailto:Fischman@asu.edu)

**EPAA Facebook** (<https://www.facebook.com/EPAAAPE>) **Twitter feed** @epaa\_aape.