

POLÍTICA EDUCACIONAL NA REDE ESTADUAL PAULISTA SOB A NOVA GESTÃO PÚBLICA (1995–2018)

MÁRCIA APARECIDA JACOMINI¹

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2936-3174>
<jacomini.marcia@unifesp.br>

IRACEMA SANTOS DO NASCIMENTO²

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6114-5949>
<iranasci@usp.br>

SERGIO STOCO³

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6369-4466>
<sergio.stoco@unifesp.br>

¹ Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). Guarulhos, SP, Brasil.

² Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, SP, Brasil.

³ Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). Diadema, SP, Brasil.

RESUMO: Este texto analisa a política educacional na rede estadual de ensino de São Paulo de 1995 a 2018, que compreende seis mandatos comandados pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). O corpus de dados analisados constituiu-se dos principais programas e projetos de cada uma das gestões. Como referencial teórico que embasou a análise, utilizou-se os conceitos de Estado integral e de hegemonia da ideologia das classes dominantes de Gramsci e a Teoria do Equilíbrio Pontuado (TEP). Recorreu-se, ainda, a estudos acadêmicos realizados sobre alguns dos programas e projetos. Verificou-se que o paradigma de gestão adotado pela pasta da educação desde o primeiro mandato foi o da Nova Gestão Pública (NGP), em consonância com a opção feita pelo governo de Fernando Henrique Cardoso no âmbito federal, por sua vez alinhada à vigente ordem internacional do sistema de produção capitalista. Dentre as conclusões da análise, destacam-se: a implantação de tal modelo de gestão ajustou-se, ampliou-se e aprofundou-se ao longo das sucessivas administrações; a resistência, pois isso não se dá sem tensões, dissidências e conflitos internos, como dificuldades e algumas derrotas impostas por movimentos questionadores; a contraposição ao princípio constitucional da gestão democrática da educação pública e da progressiva autonomia da escola preconizada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Em síntese, tal concepção de gestão, alicerçada na lógica empresarial, na centralização de formulação e decisões e na delegação verticalizada de tarefas à escola, não tem se mostrado capaz de cumprir a promessa de melhoria da qualidade do ensino.

Palavras-chave: Gestão da Educação Escolar, Educação Básica, Gerencialismo, Programas e Projetos.

EDUCATIONAL POLICY IN THE STATE OF SÃO PAULO UNDER THE NEW PUBLIC MANAGEMENT (1995–2018)

ABSTRACT: The article analyses the educational policy of São Paulo State between 1995–2018, period that comprises six mandates of Brazilian Social Democracy Party. The corpus of data was made up of the main programs and projects of each mandate. As a theoretical reference that supported the analysis, the concepts of Gramsci's integral state and hegemony of the dominant classes' ideology, and the theory

of Punctuated Equilibrium were used. Academic studies on some of the programs and projects were also consulted. It was found that the management paradigm adopted by the Secretary of Education since the first term was that of the New Public Management, in line with the option made by the Fernando Henrique Cardoso government at the federal level, in turn aligned with the international order of capitalist system of production. Among the conclusions of the analysis, the following can be highlighted: the implementation of such a management model has been adjusted, expanded and deepened over the successive mandates; resistance, as this does not happens without tensions, dissidents and internal conflicts, such as difficulties and some defeats imposed by questioning movements; the opposition to the constitutional principle of democratic management of public education and the progressive autonomy of the school as determined by the Law of Directives and Bases of National Education. In summary, this management concept, based on business logic, on centralized formulation and decisions and the vertical delegation of tasks to the school, has not been able to fulfil the promise of improving the quality of education.

Keywords: School Education Management, Basic Education, Managerialism, Programs and Projects.

POLÍTICA EDUCATIVA EN EL ESTADO DE SÃO PAULO BAJO LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA (1995–2018)

RESÚMEN: Este texto analiza la política educativa en el sistema estatal de São Paulo de 1995 a 2018, que comprende seis mandatos del Partido de la Socialdemocracia Brasileña. El corpus de datos analizados estuvo conformado por los principales programas y proyectos. Como marco teórico que sustenta el análisis, se utilizaron los conceptos de estado integral y hegemonía de la ideología de las clases dominantes de Gramsci y la teoría del equilibrio puntuado. También se consultaron estudios académicos sobre algunos de los programas analizados. Se constató que el paradigma de gestión adoptado por la administración de la educación desde el primer mandato fue el de la Nueva Gestión Pública, como opción del gobierno de Fernando Henrique Cardoso a nivel federal, alineado a su vez con el orden actual y el sistema internacional de producción capitalista. Entre las conclusiones del análisis destacan: la implantación de dicho modelo de gestión se ha ajustado, ampliado y profundizado a lo largo de las sucesivas administraciones; resistencia, ya que esto no ocurre sin tensiones internas, disidentes y conflictos, como dificultades y algunas derrotas impuestas por movimientos cuestionadores; la oposición al principio constitucional de gestión democrática de la educación pública y la progresiva autonomía de la escuela que preconiza la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional. En resumen, este concepto de gestión, basado en la lógica empresarial, la formulación y decisión centralizada y la delegación vertical de tareas a la escuela, no ha podido cumplir la promesa de mejorar la calidad de la enseñanza.

Palabras clave: Gestión de la Educación Escolar, Educación Básica, Gerencialismo, Programas y Proyectos.

INTRODUÇÃO

Analisar políticas públicas não é uma tarefa trivial. Além das dificuldades metodológicas de compreensão da realidade na forma racionalizada pela ciência, atinentes a qualquer objeto das ciências sociais, o direcionamento do olhar para o fenômeno observado deve ter como condição um conjunto distintivo de relações e apropriações em diferentes dimensões e perspectivas.

Para examinar a política educacional na rede estadual paulista de 1995 a 2018, adotou-se como referencial a análise de políticas públicas com foco na agenda, na formulação e na implantação de programas e projetos que deram organicidade à incorporação do paradigma da Nova Gestão Pública

(NGP) na ação governamental. O objetivo é compreender como a lógica gerencialista se manifesta nos distintos mandatos e conforma a política educacional no intervalo mencionado. Para tal, realizou-se estudo documental, cujas principais fontes foram os programas e projetos implantados no período. As buscas de informações sobre tais programas e projetos foram feitas junto aos sítios eletrônicos da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (SEE-SP)¹, do Conselho Estadual de Educação (CEE) e da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (Alesp). Complementarmente, foram também consultados trabalhos acadêmicos sobre o assunto e matérias publicadas por veículos noticiosos.

O texto é composto por esta introdução, seguida de uma sessão inicial que procura situar o caso da gestão pública paulista entre 1995 a 2018 no contexto da reforma do Estado brasileiro iniciada em meados da década de 1990 que, por sua vez, refletiu uma nova ordem do sistema capitalista internacional. A segunda sessão apresenta os referenciais de análise de políticas públicas utilizados neste trabalho. Na terceira sessão, subdividida em dois subitens para facilitar a leitura, a política educacional é analisada por meio de alguns dos principais programas e projetos implantados em cada um dos seis mandatos do período. Destacam-se: Escola de Cara Nova, Reorganização das Escolas da Rede Pública Estadual, Escola em Parceria, Escola de Tempo Integral, Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp), Escola da Família, Mais Qualidade na Escola, São Paulo Faz Escola, Educação Compromisso de São Paulo, Programa Ensino Integral. Busca-se indicar as continuidades, descontinuidades, similitudes e diferenças que os pressupostos da NGP adquirem no conjunto de mandatos. Nas considerações finais discute-se, por meio de uma reflexão interpretativa, as consequências das opções políticas das gestões analisadas na organização da rede de ensino e das escolas e na formação de estudantes.

CONSERVADORISMO, LIBERALISMO E NGP EM SÃO PAULO

Não se pode afirmar categoricamente que a SEE-SP inaugura a NGP no Brasil em 1995, pois a sedutora propaganda da modernização foi a principal plataforma da eleição de Fernando Collor de Mello e Itamar Franco, em 1989, e o discurso do progresso e do desenvolvimento foi conjugado com os ares de democratização vivenciados na segunda metade dos anos de 1980. É inequívoco, porém, que, passado o choque inicial da abertura liberalizante do primeiro governo eleito pós-regime de exceção, pode-se identificar nas ações e nos discursos governamentais o abandono dos modelos de política econômica desenvolvimentista e da burocracia pública assentada na racionalidade técnica da segunda metade do século XX.

Para um melhor entendimento da configuração das novas formas de desenvolvimento econômico e de gestão pública é necessário considerar dois importantes aspectos do pensamento paulista: o conservadorismo e o liberalismo.

No caso do conservadorismo, a distinção de São Paulo como estado líder do desenvolvimento nacional remonta aos projetos da elite paulista que marcaram acentuadas transformações sociais no início do século XX. O projeto político conservador das classes dominantes recorre ao liberalismo econômico como forma de promoção e manutenção das bases de dominação econômica e cultural, articulando interesses arcaicos a novas formas de produção e de organização social (FERNANDES, 1979; OLIVEIRA, 2013).

Assim, o elemento econômico de construção desse ideário paulista, o liberalismo, avança na transformação do Estado que, na vertente financista atual, se organiza com o objetivo preponderante de gerar rentabilidade, na forma de mercado de capitais como *produção* predominante, exigindo como políticas permanentes o controle fiscal e o endividamento do Estado, mas não políticas sociais.

No contexto do final dos anos de 1980 e nos anos de 1990, o recém-fundado Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)² passa a ser, no cenário político partidário nacional e, principalmente, em São Paulo, estado de suas principais lideranças, o maior representante de uma elite

¹ De acordo com a Resolução SE nº 18/2019, a sigla da Secretaria da Educação passou a ser Seduc-SP. Neste texto manteremos SEE-SP por ser a sigla utilizada nos documentos e legislações consultados.

² O PSDB foi fundado em 25 de junho de 1988 por ex-membros do então Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), combinando em seu programa ideais da social democracia, da democracia cristã e do liberalismo econômico e social. Entre seus fundadores destacam-se Mario Covas, Fernando Henrique Cardoso, José Serra, Franco Montoro, Sergio Mota. Cf. Benevides (1986).

paulista vinculada a uma visão de pretensa gestão modernizadora e, curiosamente, contrariando a denominação expressa em seu nome e, tanto do ponto de vista ideológico, como de ação política, o grupo mais organizado e articulado em torno de um projeto de Estado neoliberal.

Esse arranjo de forças políticas apoia-se em um discurso de modernização e lisura no manejo do dinheiro público que, tendo o estado de São Paulo como seu maior símbolo, mesmo diante das desigualdades sociais, mantém a população na defesa dessa visão distintiva, conservadora e liberal.

Importante notar que essa visão simbiótica conservadora e liberal não permanece estável e imutável historicamente na sociedade capitalista. Ela também se moderniza e se adapta, se preciso fazendo concessões, mas sempre com o objetivo da manutenção das posições de classe, por meio da ocupação do Estado e da máquina pública pelos grupos dominantes.

A adoção de uma *nova ordem* como tendência internacional do sistema dito produtivo redireciona as agendas do Estado e dos governos a uma busca permanente de modelos de gerenciamento voltados para objetivos de eficácia, eficiência e efetividade, sempre com vistas à disputa dos fundos públicos e à redução dos gastos estatais, em especial com direitos sociais.

Estão no bojo desse paradigma os modelos de focalização das políticas públicas, os sistemas de monitoramento de programas e projetos, os esquemas de regulação (*accountability*, agências reguladoras e organizações sociais) e a busca permanente pelo equilíbrio fiscal (indicador contábil/financeiro de sucesso da gestão).

Para consolidar tais mudanças no nível da economia e da organização social e cultural da sociedade era necessária a construção de um novo ideário de organização e ação governamental que, no Brasil, materializou-se na Reforma do Estado a partir de meados da década de 1990.

O modelo weberiano de burocracia pública assentado na racionalidade técnica, tão adequado à construção dos Estados nacionais republicanos, precisava ser substituído por um novo padrão que representasse outra relação entre Estado e sociedade.

A Reforma Gerencial que substituiria a administração pública burocrática, nas palavras de seu principal mentor, Bresser-Pereira (2011), deveria ocorrer em três dimensões para ser bem sucedida: institucional-legal, cultural e gestão. A mudança na cultura organizacional do Estado, nas diferentes esferas que compõem o aparato estatal, era fundamental para que a institucionalização de uma nova legislação tivesse efeitos práticos na gestão. Esse é o contexto mais amplo no qual as políticas educacionais paulistas serão investigadas neste artigo.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, divulgado em 1995 e implantado a partir da Emenda Constitucional nº. 19/1998 (BRASIL, 1998), organizado em torno dos eixos da privatização, da terceirização e da *publicização* e orientado pelos pressupostos da NGP (SGUISSARDI; SILVA JÚNIOR, 1997; ADRIÃO, 2006), introduziu mecanismos da gestão privada em substituição ao que foi caracterizado como forma burocrática de funcionamento da gestão pública (ABRUCIO, 2007) e delegou ao setor privado (lucrativo ou não) a tarefa de ofertar serviços públicos, entre eles a educação obrigatória. É importante destacar, seguindo análise de Harvey (2008), que a oferta de serviços públicos pelo setor privado na perspectiva neoliberal é realizada muitas vezes com recursos públicos, ou seja, o Estado paga para o setor privado realizar serviços que antes eram de sua responsabilidade direta.

No marco da Reforma do Estado, a primeira geração de reformas educacionais, no último quarto do século XX, incidiu fundamentalmente no aparato administrativo dos sistemas públicos, por meio de: 1) ampliação da presença do setor privado na forma de *parceiros*; 2) descentralização da oferta da educação escolar pela municipalização (ensino fundamental) ou pelo conveniamento, isto é, estabelecimento de convênios com a iniciativa privada (educação infantil); 3) alteração do papel dos diretores escolares, que, em muitas redes, passam a ser chamados de gestores; 4) introdução de um conceito produtivista de qualidade da educação, atrelado a lógicas de *accountability*, ou seja, verificação da qualidade principalmente por meio de testes padronizados aplicados a estudantes.

Já no século XXI, a gestão dos sistemas educacionais passa a incorporar, ainda que de forma desigual, dado o modelo federativo brasileiro (ARAUJO, 2010), elementos como: a padronização curricular pautada em habilidades, competências e, mais recentemente, em habilidades socioemocionais; a gestão para resultados, com mecanismos de incentivos para suposto aumento de produtividade.

ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

A substituição das políticas de teor keynesiano vigentes nos períodos pós-Primeira Guerra Mundial e pós-crise de 1929 por políticas de contenção de gastos produziu maior interesse pela análise sobre o desenho, a implementação e os processos decisórios das políticas públicas, dada a relevância social desse campo (SOUZA, C., 2007). Conquanto, a definição do que seja política pública segue em construção, embora autores clássicos apresentem significados que se complementam, em certo sentido. Conforme sistematização realizada por C. Souza (2007, p. 68),

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz.

Um elemento que caracteriza as definições apresentadas é que o Estado, mais precisamente o governo, tem papel central nas decisões sobre as políticas públicas, seguindo uma abordagem estatista ou estadocêntrica, isto é, a primazia sobre o estabelecimento das políticas públicas é dos atores/agentes estatais. Entretanto isso não significa que esses autores desconsideram a participação de organizações e instituições privadas nas decisões sobre políticas públicas.

A diferença com a abordagem multicêntrica ou policêntrica é que, para esta, as organizações privadas, não governamentais, multilaterais, as redes de políticas protagonizam juntamente com os sujeitos estatais o estabelecimento das políticas públicas (SECCHI, 2013), entendendo-a como uma abordagem mais democrática e, provavelmente, com probabilidade de propiciar uma adesão mais ampla.

Em ambas as abordagens, é importante compreender os caminhos da ação estatal, identificar as agências e os atores participantes do processo, os mecanismos e critérios por eles utilizados, as inter-relações existentes e as variáveis que interferem no processo de implantação de políticas públicas. Como afirmam Ham e Hill (1998, p. 22):

o que governos fazem envolve o todo da vida social, econômica e política, seja prática ou potencialmente. Políticas públicas são, auto evidentemente, não um campo estreito de investigação, embora analistas de políticas possam bem se concentrar apenas em áreas estreitas de todo o campo. Políticas públicas fazem coisas a economias e sociedades, de forma que, em última análise, qualquer teoria explicativa satisfatória de políticas públicas deve também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade.

Para a análise das políticas educacionais que compõem o escopo da pesquisa que subsidiou a escrita deste texto, considerou-se que o Estado, por meio da SEE-SP, foi o principal responsável pela coordenação da elaboração e implantação dos programas e projetos educacionais, com importante protagonismo do estafe governamental. Mas essa compreensão envolve um entendimento de Estado em sentido integral, conforme conceituado por Gramsci (2014b). Isso significa que tanto a sociedade política (executivo, legislativo, judiciário, forças armadas, aquilo que comumente é denominado Estado em sentido restrito) como a sociedade civil (conjunto de organizações denominadas *privadas*, imprensa, escola, igreja, sindicato, organizações não governamentais etc.) participam do ciclo de política desde o estabelecimento da agenda até, em alguns casos, à implementação de programas e projetos.

Ao conceber o Estado de forma integral, Gramsci indica que nos Estados denominados ocidentais³ há um conjunto de instituições e organizações que, não sendo Estado em sentido restrito, fazem parte do Estado em sentido integral e, portanto, participam e influenciam as decisões estatais.

³ Na acepção gramsciana, nos denominados Estados Ocidentais há também importante participação de um conjunto de *organizações privadas*, portanto da sociedade civil, que desempenham papel fundamental no estabelecimento das políticas de Estado. Ele utiliza esse termo em oposição ao que seriam os Estados nos quais apenas a sociedade política atuava de forma determinante no estabelecimento das políticas estatais.

Ao adotar o conceito de Estado integral para analisar a política educacional na rede estadual paulista, busca-se compreender como instituições da sociedade política, mais precisamente a SEE-SP, articularam a construção da agenda educacional com organizações da sociedade civil e quais instituições foram privilegiadas nesse processo.

A dominação de classe, que se organiza no Estado, vale-se da coerção, mas também da persuasão para a construção de hegemonia em torno das ideologias e políticas de interesse das classes dominantes. Nos chamados regimes democráticos, mas não só, para exercer a dominação de classe é necessário que a ideologia das classes dominantes, entendida como concepção de mundo, seja assumida pelas classes subalternas como sendo sua (GRAMSCI, 2014a).

Embora elementos de coerção e de persuasão estejam presentes na sociedade política e na sociedade civil, há uma prevalência do primeiro na sociedade política e do segundo na sociedade civil, sendo este espaço privilegiado de luta pela hegemonia ideológica e política. Nas palavras de Gramsci (2014a, p. 762-763):

Guicciardini afirma que na vida de um Estado duas coisas são absolutamente necessárias: as armas e a religião. A fórmula de Guicciardini pode ser traduzida em várias outras fórmulas, menos drásticas: força e consenso, coerção e persuasão, Estado e Igreja, sociedade política e sociedade civil, política e moral (história ético-política de Croce), direito e liberdade, ordem e disciplina ou, com um juízo implícito de sabor libertário, violência e fraude. (tradução livre do original em italiano)

É nesse sentido que, em termos gramscianos, o exercício de construção da hegemonia pressupõe a combinação da força e do consenso (BIANCHI, 2007). Essa chave interpretativa permite compreender como coerção e persuasão se articulam no ciclo de políticas, pois a implementação da política educacional nas/pelas escolas não é resultado apenas de uma prática coercitiva por parte da sociedade política ou Estado em sentido restrito, mas também de uma prática persuasiva que busca a aprovação da opinião pública de modo mais amplo, e a concordância e a adesão da comunidade escolar, em âmbito mais específico, a propostas educacionais formuladas nas instâncias hierarquicamente superiores do sistema educacional.

O processo de elaboração de políticas públicas, também conhecido como ciclo de políticas públicas, envolve várias fases, didaticamente separadas, mas que se entrelaçam na prática, apresentadas com diferentes terminologias na literatura, mas que normalmente compreendem: a identificação do problema, a formação da agenda, a formulação de alternativas, a tomada de decisão, a implementação, a avaliação e a extinção (SECCHI, 2013). Neste artigo dar-se-á ênfase à análise, com base em fontes documentais, da agenda, da formulação, da implantação e do conteúdo dos principais programas e projetos que conformaram a política educacional paulista no período de 1995 a 2018.

Para cumprir tal objetivo, recorreremos à Teoria do Equilíbrio Pontuado (TEP), pois ela contribui para darmos atenção a fatores que orientam continuidades e rupturas (pontuações) na política pública⁴.

Os autores da TEP reconhecem a necessidade de ir além dos estudos que focalizam apenas a macropolítica, considerando múltiplos sistemas. Além disso, propõem mecanismos que permitem a análise tanto de períodos de estabilidade como daqueles em que ocorrem mudanças rápidas no processo de formulação de políticas públicas.⁵ Para capturar esses dois momentos, True, Baumgartner e Jones (1993) apresentam uma perspectiva de análise de longo prazo, considerando que, para a investigação no campo da política, é necessário desvelar a dinâmica fundamental de estabilidade e de pontuações. Nas

⁴ Capella (2006) apresenta uma análise comparativa dos modelos que tratam da questão das diferentes influências, na formação da agenda de governos, como o dos múltiplos fluxos, desenvolvido por Kingdon (1984), e do TEP, por True, Baumgartner e Jones (2007).

⁵ Quanto às instituições, também indo além da teoria de Kingdon (1984), Baumgartner e Jones (1993) partem da premissa de que há um *sistema* (macropolítica) no qual os líderes governamentais se ocupam de questões gerais e delegam autoridade para agentes oficiais em *subsistemas* políticos, mas que ambos atuam de forma paralela e, assim, algumas questões permanecem nos subsistemas, formados por comunidades de especialistas, enquanto outras acabam por integrar a macropolítica, promovendo mudanças na agenda governamental.

análises de tempo curto, argumentam não ser possível identificar todos os aspectos que resultam (ou não) em mudanças, chegando-se à conclusão comum de que as políticas são incrementais.

Assim, o modelo da TEP possibilita, em longos períodos de estabilidade, identificar os pontos nos quais as políticas se processam de forma lenta, incremental e linear; mas também observar interrupções por momentos de rápida mudança. Consideramos que tal modelo contribui para analisar a gestão das políticas educacionais do governo estadual no período de 1995 a 2018, intervalo que compreende seis mandatos e 24 anos no exercício de comando no estado de São Paulo.

NOVA GESTÃO PÚBLICA E GERENCIALISMO NA POLÍTICA EDUCACIONAL PAULISTA (1995–2018)

O estado de São Paulo tem a maior rede pública de educação básica do País. Em 2018, atendia 3.262.087⁶ estudantes, considerando todas as etapas e modalidades de ensino, matriculados em 5.374⁷ escolas, com 190.396⁸ docentes, 44.398⁹ funcionários de escola, 7.601¹⁰ professores coordenadores, 5.051¹¹ diretores e 1.604¹² supervisores de ensino.

Desde 1995, o estado é governado pelo PSDB e, a despeito das alianças com outros partidos para compor o governo, a Secretaria da Educação foi durante os 24 anos dirigida por pessoas indicadas por este partido. No Quadro 1 são apresentados os governadores, os secretários de educação e os principais programas de cada gestão.

Quadro 1 - Gestão, governadores, secretários de educação e programas (1995-2018)

Gestão	Governador(es)	Secretário(s) de Educação	Programa
1995–1998	Mario Covas (PSDB)	Teresa Roserley Neubauer da Silva (PSDB)	Escola de Cara Nova
1999–2001	Mario Covas (PSDB)	Teresa Roserley Neubauer da Silva (PSDB)	Escola de Cara Nova
	Geraldo Alckmin (PSDB – 2001–2002)		
2003–2006	Geraldo Alckmin (PSDB)	Gabriel Chalita (PSDB – 2003–2005)	Escola da Família
	Cláudio Lembo (DEM ¹³ – 2006)	Maria Lúcia Vasconcelos (2006)	
2007–2010	José Serra (PSDB)	Maria Helena Guimarães de Castro (PSDB – 2007–2009)	São Paulo faz Escola
	Alberto Goldman (PSDB – 2010)	Maria Lúcia Vasconcelos ¹⁴ (2009)	Mais Qualidade da Escola
		Paulo Renato de Souza (PSDB – 2009–2010)	
2011–2014	Geraldo Alckmin (PSDB)	Herman Voorwald	Educação Compromisso de São Paulo
2015–2018	Geraldo Alckmin (PSDB)	Herman Voorwald (2015)	Educação Compromisso de São Paulo
	Márcio França (PSB ¹⁵ – 2018)	José Renato Nalini (2016–2018)	

Fonte: elaboração própria.

A gestão 1995–1998 inaugurou um novo momento na política educacional paulista, rompendo com concepções dos anos de 1980, o que, de acordo com a TEP, indica uma pontuação ou uma ruptura. Conforme análise de Adrião (2006, p. 93) “justificativas de natureza democrática que sustentavam os discursos anteriores deram lugar às de natureza ‘gerencial’. O binômio descentralização e participação foi substituído por descentralização e produtividade”.

⁶ Elaboração da pesquisa com base no Censo Escolar/Inep 2018.

⁷ Elaboração da pesquisa com base no Censo Escolar/Inep 2018.

⁸ Dado fornecido pela SEE-SP via SIC - Protocolo SIC-SP nº 444191922700.

⁹ Dado retirado do Cadastro Funcional da Educação da SEE-SP.

¹⁰ Dado fornecido pela SEE-SP via SIC – Protocolo SIC-SP nº 546911911153.

¹¹ Dado fornecido pela SEE-SP via SIC Protocolo SIC-SP nº 588911912020-1.

¹² Dado fornecido pela SEE-SP via SIC Protocolo SIC-SP nº 588911912029.

¹³ Partido Democratas.

¹⁴ Não foram encontradas informações sobre a filiação partidária dos ex-secretários de educação do estado de São Paulo, Maria Lúcia Vasconcelos, Herman Voorwald e José Renato Nalini.

¹⁵ Partido Socialista Brasileiro.

Ao assumir a SEE-SP, mostrando alinhamento com as políticas neoliberais e a Reforma do Estado, Rose Neubauer considerou fundamental romper com a dinâmica anterior, conforme expresso no Comunicado SE 22/03/1995.

[...] a educação pública paulista permaneceu não só caótica como, também, desorganizada. De fato, a Secretaria de Educação nunca se propôs a implantar um sistema eficiente de gerenciamento das unidades escolares, que lhe permitisse conhecer a real situação em que estas se encontram (SÃO PAULO, 1995a, p. 8).

Os principais eixos das mudanças anunciadas foram a racionalização organizacional, os novos padrões de gestão e a melhoria da qualidade do ensino (NEUBAUER, 1999), orientados pelos pressupostos da NGP no campo educacional (VERGER; NORMAND, 2015). A pretensa tríade racionalização organizacional, mudança nos padrões de gestão e qualidade do ensino esteve presente nas cinco gestões seguintes, não obstante variações e especificidades dos programas e projetos que foram implantados.

Para reorganizar a rede de ensino com base na racionalidade organizacional foram implantadas, no marco do Programa Escola de Cara Nova, as seguintes medidas: 1) cadastro único de matrículas, o que possibilitou, segundo o governo, saber exatamente o número de estudantes e evitar duplicidade de matrícula; 2) intensificação do processo de municipalização iniciado de forma tímida em 1989; 3) reorganização da rede com base na separação das escolas de ensino fundamental, anos iniciais, daquelas de ensino fundamental, anos finais, e ensino médio. Essa reorganização desconsiderou a experiência de escola de ensino fundamental e médio construída nos 30 anos anteriores. Um dos principais argumentos para a adoção de tal medida foi o entendimento de que isso favoreceria melhor gestão das escolas e contribuiria para a melhoria da qualidade do ensino.

Essas três medidas deram início a um processo de diminuição do atendimento da rede estadual na ordem de 52,67%, em 24 anos. Em 1995, considerando todas as etapas de ensino, a rede estadual atendia 6.192.843 estudantes, número que caiu para 3.262.087 em 2018¹⁶. Só no período de 1995 a 1998 foram desativadas 864 escolas e 2.031 deixaram de propiciar ensino noturno (ADRIÃO, 2006), numa drástica reconfiguração da rede.

O Programa Reorganização das Escolas da Rede Pública Estadual (SÃO PAULO, 1995b) foi um marco na nova visão de gestão educacional ao instaurar um processo de descentralização que, na prática, significou desresponsabilização da SEE-SP com relação a um conjunto de ações, e especialização, por meio da fragmentação do atendimento materializada nas escolas que atendem apenas os anos iniciais do ensino fundamental.

Sobre esse aspecto é interessante observar como o CEE-SP se manifestou:

Ao apreciar o Projeto¹⁷ de Reorganização das Escolas da Rede Estadual, estaremos considerando, sobretudo, o que ele representa como possibilidade de racionalizar o uso dos recursos materiais e dos recursos humanos, causando impacto na qualidade da escola pública e no fluxo escolar e, também, observando em quê e como podem ser criadas condições para que o alunado tenha melhores condições de percorrer os oito anos da escola fundamental e concluí-la. (SÃO PAULO, 1995c, p. 13)

Os(as) conselheiros(as) parecem ter partido do pressuposto de que a reorganização traria benefícios aos(às) estudantes, tendo em vista a alegada racionalização de recursos materiais e de pessoal, ainda que tenham apresentado considerações e recomendações no sentido da manutenção da qualidade do atendimento, especialmente no que se refere à integração entre as etapas de ensino e a um possível excesso de deslocamento das famílias, cujos filhos passariam a estudar em escolas diferentes. Observa-se, portanto, certa hegemonia, pelo menos nas instâncias da sociedade política, ou Estado restrito em sentido gramsciano, em torno da ideia da racionalidade organizacional como medida necessária à melhoria da qualidade do ensino e do atendimento educacional.

¹⁶ Dados organizados pela equipe da pesquisa com base no Censo Escolar/Inep (1995–2018).

¹⁷ No Decreto nº 40.473, de 21 de novembro de 1995, que Institui o Programa de Reorganização das Escolas da Rede Pública, o termo usado é Programa e não projeto, como consta no parecer do CEE-SP.

É importante sublinhar que, no período em tela, as manifestações do CEE-SP foram em sua maioria no sentido de reforçar as propostas da SEE-SP. Levantamento do Observatório da Educação da Ação Educativa,¹⁸ em 2012, verificou que 59% dos membros do CEE-SP pertenciam ao setor privado, apenas 3% eram supervisores de ensino e 30% estavam no mandato há 9 anos (um conselheiro há 27 anos e cinco há mais de 15 anos), ou seja, considerando que a escolha/indicação para compor o referido Conselho é prerrogativa da SEE-SP, são escolhidos aqueles que se coadunam com as concepções e políticas educacionais dos governos (OBSERVATÓRIO DA EDUCAÇÃO, 2012).

Embora essa reorganização não tivesse avançado para toda a rede, nos moldes projetados por Rose Neubauer, em torno de 70% foi reorganizada até 1998 (ADRIÃO, 2006). Isso mudou substancialmente o perfil da rede estadual paulista e não houve rupturas com relação a essas mudanças nas gestões posteriores. Pelo contrário, em 2015 houve nova proposta de reorganização da rede, como continuidade do que foi iniciado na gestão 1995–1998 (GOULART; PINTO; CAMARGO, 2017), envolvendo fechamento de quase uma centena de unidades escolares, frustrada pelo movimento de ocupação das escolas pelos estudantes (CAMPOS, MEDEIROS, RIBEIRO, 2016).

Com relação ao processo educativo propriamente dito, duas medidas merecem destaque: a organização do ensino em ciclos conjugada à progressão continuada e a implantação do Saesp. No que se refere aos ciclos e à progressão continuada, em que pese a importância da adoção de políticas que questionem a rígida seriação, tanto em termos da abordagem de conteúdos como do eventual entrave ao avanço na escolarização, ocasionando a denominada pedagogia da repetência, a forma autoritária como foi conduzido o processo, por parte da SEE-SP, levou ao que ficou conhecido como promoção automática. Desse modo, é muito provável que a diminuição da reprovação proporcionada pela progressão continuada não foi necessariamente acompanhada por formação e aprendizado condizentes com os anos de educação escolar (JACOMINI, 2004). Em síntese, duas medidas com grande potencial para melhorar a qualidade do ensino incorrem no risco de serem desqualificadas, no todo ou em parte, dada a forma como foram implantadas; em linguagem corriqueira isso se chama queima de propostas que, intencionalmente ou não, podem resultar desacreditadas.

É interessante observar que, naquele contexto, embora a organização do ensino em dois ciclos com progressão continuada entre os anos que compõem cada ciclo tenha sido implantada, a SEE-SP não conseguiu construir uma hegemonia em torno da proposta, que sofreu fortes resistências no cotidiano escolar. Nota-se que os mecanismos de coerção típicos da sociedade política (Estado em sentido restrito) foram mobilizados como forma de implantar a proposta de forma rápida, sem o necessário debate com as comunidades escolares.

Em consonância com a política nacional de avaliação, o governo estadual adotou o Saesp, que passou a balizar a política educacional desde então em vários aspectos: como aferição da aprendizagem, que respaldou a adoção de políticas de Bônus Mérito para docentes, com base no desempenho de estudantes na gestão 1999–2002 (SÃO PAULO, 2000); posteriormente, na gestão 2006–2007, os resultados do Saesp foram utilizados para a construção do Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (Idesp) (SÃO PAULO, 2008a), também em consonância com seu correlato nacional, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), e reorientou o pagamento do bônus (SÃO PAULO, 2008b), já na perspectiva de atrelar a remuneração das(os) profissionais da educação a resultados, visto que naquele período tomava forma a gestão para resultado que será acentuada nos dois mandatos seguintes.

Articuladas à introdução de modelos gerenciais na gestão pública, no período analisado houve duas reestruturações do organograma da Secretaria de Educação. Na gestão 1995–1998, tendo em vista a racionalização de recursos, foram extintas as 18 Divisões Regionais de Ensino e a Divisão Especial de Ensino de Registro. Com isso, as Delegacias de Ensino, que aumentaram de 113 para 146, passaram a se relacionar diretamente com os órgãos centrais de SEE-SP (SANTOS, 2019). No decorrer do período em análise, as Delegacias de Ensino, posteriormente denominadas Diretorias de Ensino, foram adquirindo papel cada vez mais importante na orientação das escolas para a implantação de políticas educacionais.

¹⁸ Trata-se de organização não governamental (ONG) fundada em 1994, que se define como “uma associação civil sem fins lucrativos que atua nos campos da educação, da cultura e da juventude, na perspectiva dos direitos humanos.” Disponível em: <https://acaoeducativa.org.br/>. Acesso em 20 out. 2020.

Na gestão da professora Maria Helena Guimarães de Castro à frente da SEE-SP, houve nova proposta de reestruturação do organograma da Secretaria, mas que só se efetivou na gestão seguinte. Tendo em vista a alegada racionalização dos processos e a modernização administrativa da SEE-SP, ela encomendou estudo à Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap), que serviu de orientação à reestruturação de 2011, por meio do Decreto nº 57.141/2011 (SÃO PAULO, 2011). Essa reestruturação da SEE-SP consolidou uma lógica de demandas e entregas em que as Diretorias de Ensino devem responder a cada uma das coordenadorias centrais enquanto interlocutoras das escolas com a Secretaria de Educação. Também faz parte desse novo organograma da SEE-SP, com status de coordenadoria, a Escola de Formação e Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação Paulo Renato de Souza (EFAPE), criada em 2009, como parte do Programa Mais Qualidade da Escola, cuja função principal é a formação continuada de servidoras(es) da SEE-SP, utilizando-se especialmente de novas tecnologias.

Destacam-se nessa reestruturação a extinção da Coordenadoria de Normas Pedagógicas (Cenp), historicamente responsável por orientações e produção de materiais pedagógicos, e a criação do Comitê de Políticas Educacionais (CPE), instância responsável pela agenda e elaboração das políticas educacionais, composta basicamente por coordenadores da SEE-SP e com a participação de organizações da sociedade civil ou de pessoas físicas, a convite do Comitê, a depender da pauta da reunião. Dessa forma, o CPE constitui-se num espaço de institucionalização da participação da sociedade civil, no sentido gramsciano, na elaboração de políticas educacionais. Convém destacar que tal institucionalização se dá de modo vago e à mercê da discricionariedade do titular da SEE-SP (presidente do CPE), pois o decreto não define que setores da sociedade civil estarão representados no Comitê. Sob o referencial de Estado integral que mobiliza coerção e persuasão para construir hegemonia (GRAMSCI, 2014b), não seria demasiado supor que o CPE não convidaria para suas reuniões pessoas ou entidades (ou membros da sociedade civil, em sentido gramsciano) que manifestassem discordâncias sobre proposições consideradas polêmicas por parte da SEE-SP (representante do que Gramsci denominou sociedade política).

A extinção da Cenp é muito significativa, nesse contexto, visto o papel que cumpria no que se refere à formação e à orientação pedagógica. É salutar lembrar que o Centro Específico de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério (Cefam), criado em 1988 e considerado uma proposta inovadora de formação de professoras/es para educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental, em período integral, com bolsa mensal no valor de um salário mínimo às(aos) estudantes, era vinculado à Cenp. Numa perspectiva de formação teórico-prática integrada, o Cefam funcionou até 2005, quando foi totalmente desativado (PIMENTA, 1995). Pouco antes, era frequente na rede estadual o receio de que pessoas com formação de nível médio, inclusive profissionais em exercício, perderiam seus cargos devido ao fato de a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) ter preconizado formação superior para docentes. Curiosamente, alegando não mais haver demanda por matrículas, o governo do estado acabou com o Cefam¹⁹.

Todas essas medidas se coadunam com o movimento de delegar ao setor privado a coordenação de produção de material pedagógico, como ocorreu com os Cadernos dos Estudantes do Programa Currículo de São Paulo²⁰, e a institucionalização de um espaço de participação de certos setores da sociedade civil na definição de políticas educacionais. Cabe destacar que tal institucionalização não respondia ao princípio constitucional, reiterado na LDB, de gestão democrática do ensino público. O referido Comitê não correspondia a uma instância de formação paritária, com representantes dos diversos segmentos implicados nas políticas educacionais, como as entidades representativas de docentes e de estudantes, e de suas famílias eleitos pelos pares. Ao contrário, presente até hoje na estrutura da SEE-SP, ele é formado exclusivamente por representantes das instâncias internas da Secretaria e a participação da sociedade civil se dá de modo restrito, a convite e sem direito a voto.

A TEP (TRUE, BAUMGARTNER, JONES, 2007) permite visualizar o modo como se deu a gestão no período analisado, caracterizada por uma linha com intervalos de estabilidade e modificações

¹⁹ É importante registrar que “(...) o estafe governamental contribuiu para a disseminação do boato de que essas pessoas [com formação de nível médio], inclusive as já concursadas, poderiam perder seus cargos. Assim, essa postura oficial assumiu contornos de omissão anti-social de teor criminoso, absolutamente inaceitável.” (MINTO, 2018, p. 26).

²⁰ A elaboração dos Cadernos do Estudante foi realizada pela Fundação Vanzolini (SÃO PAULO, 2008c).

apenas incrementais, porém marcada, num determinado ponto, por agudização das reformas. Assim é que se pode afirmar que nas três primeiras gestões analisadas neste estudo (1995–1998; 1999–2002; 2003–2006), não houve nenhuma mudança significativa no padrão inaugurado em 1995, resguardadas as especificidades de cada uma, em função dos gestores que dirigiram a SEE-SP, especialmente no período em que Gabriel Chalita ocupou o cargo de secretário, expressão do incrementalismo e, ao mesmo tempo, das marcas pessoais que certos secretários desejam imprimir à gestão, em geral movidos por interesses outros, inclusive eleitoreiros.

No início da quarta gestão, em 2007, identifica-se uma pontuação, mudança importante em relação ao período anterior e um aprofundamento da perspectiva gerencialista, com a adoção da gestão para resultados e da ideia de qualidade de ensino vinculada ao estabelecimento de currículo centralizado, com materiais direcionados a estudantes, professoras(es) e gestoras(es), por meio dos Programas Mais Qualidade da Escola e São Paulo faz Escola, que instituiu a Proposta Curricular do Estado de São Paulo para o Ensino Fundamental e para o Ensino Médio (SÃO PAULO, 2008a).

É interessante notar que nesses dois importantes momentos, um que inaugura e outro que aprofunda essa perspectiva gerencialista na rede estadual paulista, estavam à frente da SEE-SP intelectuais orgânicos do PSDB: na primeira, a professora Rose Neubauer e, na gestão 2007–2010, a professora Maria Helena Guimarães de Castro e o professor Paulo Renato de Souza.

O currículo centralizado buscou responder, na óptica da SEE-SP, ao problema do baixo desempenho das(os) estudantes nas avaliações externas. Partiu-se da pressuposição de que com o estabelecimento do currículo centralizado e das orientações, por meio dos Cadernos de alunos, professores e gestores, haveria maior direcionamento sobre o que e o como ensinar e, conseqüentemente, melhor aprendizagem e desempenho nas avaliações externas.

Não obstante ter figurado como aspecto central na política educacional (pelo menos do ponto de vista do que foi expresso nos documentos SEE-SP), o propósito da melhoria da qualidade de educação pública paulista, verificada no desempenho dos estudantes nas avaliações externas, não foi atingido. Foi essa a conclusão no início da quarta gestão consecutiva do PSDB, quando a equipe da SEE-SP considerou que a gestão focalizada em resultados, com medidas de controle do trabalho docente por meio do currículo centralizado e de pagamento de bônus, não havia produzido os resultados esperados no que se refere à qualidade do ensino²¹.

É com base nesse diagnóstico e no entendimento de que a SEE-SP deveria intensificar a aproximação da sociedade civil para melhorar a qualidade do ensino na rede estadual, que o então secretário da educação, professor Herman Voorwald, apresentou o Programa Educação Compromisso de São Paulo (PECSP)²² como “resultado do esforço integrado entre governo, sociedade civil e associações/ONGs, parceiras na busca por qualidade na educação básica” (VOORWALD, 2017, p. 4)²³.

O PECSP foi implantado no final de 2011, pelo Decreto nº 57.571/2011 (SÃO PAULO, 2011a), com a promessa de tornar a carreira do magistério uma das mais atrativas do País e de colocar o ensino paulista entre os melhores do mundo. Para isso, dois objetivos foram apresentados como fundamentais: primeiramente, o de criar um plano de ação ambicioso para o Estado com objetivos e ações claras de curto (4 anos) e longo prazo (20 anos); em segundo lugar, o de institucionalizar um programa e um modelo de governança para o acompanhamento dos resultados do programa (VOORWALD, 2017, p. 4)²⁴.

²¹ Matéria divulgada no jornal em *O Estado de S. Paulo* de 19 de março de 2011, com dados da Secretaria da Educação, informava que 1.474 escolas, 29,1% da rede, não haviam atingido as metas em 2010. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/noticias/geral,triplica-n-de-escolas-do-estado-que-nao-batem-meta-do-governo-no-saresp-imp-694032> Acesso em: 30 out. 2019.

²² Instituições privadas que participaram das discussões para formulação do PECSP, com destaque para a Associação Parceiros da Educação: Amil, Banco Santander, BTG Pactual, Fundação Arymax, Fundação Bradesco, Fundação Iochpe, Fundação Itaú Social, Fundação Roberto Marinho, Fundação Telefônica, Iguatemi Empresa de Shopping Centers SA, Instituto ABCD, Instituto CSHG, Instituto de Co-Responsabilidade pela Educação (ICE), Instituto Inspirare, Instituto Natura, Instituto Península, Instituto Unibanco, Itaú BBA, Consultoria McKinsey & Company, Mineração Santa Elina. (Processo Administrativo SEE-SP n. 2.737/2014)

²³ Publicação eletrônica cujas páginas são indicadas por capítulos, neste caso trata-se da página 4 do capítulo 3, tópico 3.2 – Programa Educação: Compromisso de São Paulo. Pilares, Macroestratégias e Intervenções.

²⁴ Trata-se da página 4 do capítulo 3 – Reestruturação da Secretaria de Educação do Estado e o Programa Educação: Compromisso de São Paulo.

Com vistas à realização de tais propósitos, o PECSP foi estruturado em cinco pilares envolvendo vários aspectos da política educacional: 1) valorização do capital humano; 2) gestão pedagógica com foco no aluno; 3) educação integral; 4) gestão organizacional e financeira; 5- mobilização e engajamento da rede e da sociedade em torno do processo ensino-aprendizagem.

Algumas ações do PECSP implantadas nos dois últimos mandatos do governador Geraldo Alckmin resguardam diferenças no que se refere à gestão para resultados. No período de 2011–2014, houve uma tentativa de organizar a gestão da escola por meio do Plano de Ação Participativo (PAP), colocado em prática num conjunto de escolas consideradas prioritárias devido ao baixo desempenho no Saesp em 2012.

O PAP foi desenvolvido numa parceria entre a Secretaria de Gestão Pública e a SEE-SP com o objetivo declarado de orientar as escolas a diagnosticarem problemas no âmbito de sua governabilidade e elaborarem planos de ação para resolvê-los ou pelo menos mitigá-los. Apesar da orientação de participação da comunidade escolar na realização do PAP, o que efetivamente o caracterizou foram os registros, realizados principalmente pela equipe gestora, de forma que a SEE-SP pudesse acompanhar e controlar sua realização. Sem estender-se ao conjunto da rede, o PAP foi perdendo importância nas ações da Secretaria e deixando de ser realizado pelas escolas.

A partir de 2016, a SEE-SP iniciou a implantação do Método de Melhoria de Resultados (MMR), baseado no ciclo *Plan-Do-Check-Act* (PDCA), com a assessoria da Falconi Consultoria. Também com o objetivo de orientar as escolas a identificarem os fatores intraescolares relacionados ao baixo desempenho escolar e propor soluções no âmbito de sua governabilidade, o MMR se diferencia do PAP em dois aspectos principais, que indicam maior adesão da SEE-SP ao gerencialismo e às parcerias com o setor privado para implantação das políticas educacionais: ele tornou-se obrigatório a todas as escolas a partir de 2019 e foi pensado e proposto por organizações privadas no marco da parceria da SEE-SP com a Associação Parceiros da Educação (SÃO PAULO, 2018).

Apoiadas na ideia de que as causas dos problemas escolares como evasão (em geral, expulsão) e baixo desempenho, por exemplo, são internas à escola, mas nunca assumidas como eventualmente decorrentes de políticas adotadas, ambas as propostas induzem as escolas a proporem soluções nem sempre condizentes com os reais motivos, uma vez que somente o que é de governabilidade da escola é admitido como causa e solução dos problemas, de acordo com o MMR. Diante da impossibilidade de examinar a multiplicidade das causas que envolvem as questões educacionais e escolares e da necessidade de intervenções diversas, muitas que ultrapassam os muros das escolas, esses procedimentos de gestão se esvaziam de sentido pedagógico e se tornam mais um registro burocrático a ser realizado pela escola para responder às exigências da SEE-SP.

Ainda como parte do controle do trabalho docente que tem orientado as políticas educacionais, com base no slogan “Conhecendo os resultados da sala de aula”, a SEE-SP implantou em 2011 as Avaliações de Aprendizagem em Processo (AAPs), que consistem na aplicação bimestral de provas elaboradas pela Secretaria de Educação visando aferir habilidades de Língua Portuguesa e Matemática e fornecer informações rápidas às escolas sobre a aprendizagem das(os) estudantes para reordenamento dos processos de ensino e de aprendizagem.

No marco da gestão para resultados é mais um mecanismo de monitoramento e controle do trabalho pedagógico. Com isso, a SEE-SP cria um circuito fechado em torno das atividades escolares, deixando pouco espaço para a criatividade e a autonomia da escola, pelo menos do ponto de vista da política educacional expressa nos documentos. Ao currículo centralizado do Programa São Paulo faz Escola juntam-se o MMR e as AAPs do PECSP num esforço de gestão para resultados nem sempre bem-sucedido, visto que entre o prescrito e o realizado há o imprevisível, além de tudo o que não cabe em uma planificação abstrata, numa escola que pulsa e que de maneira diversa resiste e burla parte da política educacional em prol da autonomia, da criatividade e da possibilidade de fazer-se sujeito em meio a uma “crescente submissão da educação escolar à lógica instrumental que reduz o ideal de uma formação educacional ao de uma funcionalidade em termos de conformação social” (CARVALHO, 2017, p. 110, grifos no original).

Parcerias público-privadas

Quanto às parcerias público-privadas na educação pública paulista o que não deixa de ser uma forma de privatização da educação, há três momentos principais de orientações sobre a pretensa captação de recursos para manutenção e gestão das escolas e participação de organizações privadas no estabelecimento da agenda e da política educacional. A Resolução SE 234/1995 (SÃO PAULO, 1995d), que institui o Programa Escola em Parceria, dá prosseguimento a um processo de incentivo à busca de recursos por parte das escolas junto à sociedade civil, especialmente às empresas, como forma de ajudar na manutenção dos prédios escolares e na construção de uma escola de qualidade.²⁵

Posteriormente, essa Resolução foi revogada pela Resolução SE 24/2005 (SÃO PAULO, 2005), que atualizou o Programa Escola em Parceria, destacando a importância da participação da sociedade civil na recuperação e na melhoria da qualidade da escola pública paulista e a garantia de maior autonomia de gestão às escolas. Mas é importante frisar que essa alegada autonomia no discurso dos governos paulistas desde 1995 não se refere à construção do projeto político-pedagógico e à organização do processo educativo com base na participação e nas decisões coletivas sobre o currículo e a gestão escolar, e não seria oportuno que empresas participassem dessas atividades, contudo nem a chamada comunidade escolar pode participar a contento dessa construção e organização, pois há excessiva centralização e controle por parte da SEE-SP.

Essa autonomia refere-se especialmente à escola buscar parcerias para suprir necessidades que são de responsabilidade do Estado. Indicativo disso é que como justificativa para a nova resolução apresenta-se a “necessidade de descentralizar e desconcentrar ações de forma a propiciar a autonomia de gestão em nível local” (SÃO PAULO, 2005, preâmbulo). Ou seja, descentralizam-se e desconcentram-se ações e não concepções; propicia-se autonomia de gerência em nível local e não de formulação pela comunidade escolar. A concepção e o espírito do projeto foram gestados pelos órgãos centrais e à escola caberia apenas executar tarefas, sobretudo pela iniciativa de buscar “projetos de parcerias descentralizadas” (SÃO PAULO, 2005, art. 3º, inciso I, item c), cabendo às entidades parceiras, dentre outras responsabilidades, a de “aplicar recursos financeiros e, eventualmente, humanos para a realização dos projetos propostos” (SÃO PAULO, 2005, art. 4º, item c).

Essa política de parcerias com o setor privado, seja para captar recursos, ou para o desenvolvimento de projetos diversos na escola sob a coordenação de instituições privadas, adquire um novo formato na gestão 2011-2014, com o PECSP (SÃO PAULO, 2011), quando a sociedade civil, notadamente organizações vinculadas ao capital, é convidada a construir a agenda e formular as políticas educacionais por meio do já referido CPE. Assim, no que se refere à relação público-privada, pode-se dizer que houve nesse período uma pontuação nos termos da TEP. A título de exemplificar a participação do setor privado na definição e, em alguns casos, na implantação das políticas educacionais, é curioso observar quem eram seus representantes no Conselho Consultivo e na Câmara Técnica de Acompanhamento do PECSP: Denise Aguiar (Fundação Bradesco/Parceiros da Educação); Ana Maria Diniz (Instituto Península/Parceiros da Educação); Wanda Engel (então superintendente-executiva do Instituto Unibanco); Jair Ribeiro (Sertrading/Banco Indusval & Partner/Parceiros da Educação); Guilherme Leal (Instituto Natura); Fábio Barbosa (Abril Educação/Todos pela Educação); Carlos Jereissati (Iguatemi Empresas de Shopping Centers/Parceiros da Educação); Bernardo Grandin (Inspirare); Antonio Matias (Fundação Itaú Social); Fernão Bracher (Itaú BBA/Parceiros da Educação).

Dessa forma, tendo em vista um processo de privatização da educação pública, entendida como a participação do setor privado na formulação e na gestão das políticas educacionais, as relações público-privadas têm se aprofundado e ampliado desde a institucionalização de apoios privados às escolas, com base na iniciativa das próprias escolas, passando por uma organização mais sistêmica com a criação do Parceiros da Educação²⁶ e a reformulação do Programa Escola em Parceria em 2005 e a incorporação da gestão corporativa no âmbito da SEE-SP no PECSP (ADRIÃO, 2008; ADRIÃO; GARCIA, 2014).

²⁵ Iniciativas dessa natureza tiveram início no governo de Orestes Quércia (1987–1991), conforme pode ser verificado em Sousa (2000).

²⁶ Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), sem fins lucrativos, criada em 2004.

Persistências e inconsistências

Por último, destacam-se dois programas de abrangência limitada, mas importantes no marco das políticas educacionais no período: o primeiro, Programa Escola da Família (PEF), por sua permanência até os dias atuais e pela concepção de relação escola-comunidade; e o segundo, Programa Ensino Integral (PEI), por representar a construção de um modelo de gestão e de organização curricular que vem sendo expandido para toda a rede e por representar uma oferta educacional diferenciada.

O PEF foi implantado na gestão 2003–2006, com Gabriel Chalita à frente da Secretaria de Educação. Embora o então secretário não tenha rompido a orientação gerencialista das duas gestões em que Rose Neubauer dirigiu a SEE-SP, ele buscou imprimir características próprias à sua gestão. Entendemos que o PEF foi o programa que mais expressou essa marca do novo secretário, pois deu nome ao programa de educação de seu mandato.

Apoiado nos motes da “Pedagogia do Afeto” e da “Escola Acolhedora”, o então secretário produziu um discurso menos austero que sua antecessora, buscando aproximação com as(os) profissionais da educação, relação bastante abalada pela forma autoritária como Rose Neubauer havia conduzido a Secretaria de Educação nos oito anos anteriores (GOMIDE, 2019; SANTOS, 2019).

De acordo com o decreto 48.781, de 7 de julho de 2004 (SÃO PAULO, 2004), que o instituiu, o PEF consistia na abertura da escola nos finais de semana com a finalidade de oferecer atividades culturais, de esporte e lazer à comunidade. Conforme o referido decreto e notícias publicadas no sítio eletrônico da SEE, as atividades seriam coordenadas pela equipe gestora da escola e realizadas por estudantes de graduação de qualquer curso, matriculados em instituições privadas de ensino superior e que tivessem frequentado o ensino médio na rede estadual paulista. As instituições privadas que participassem do Programa receberiam subsídios do governo estadual para oferecer aos estudantes isenção integral no pagamento das mensalidades.

O PEF substituiu o Programa Parceiros do Futuro de 1999, que abrangia cerca de 400 escolas localizadas em zonas de maior vulnerabilidade, com a proposta ambiciosa de envolver o conjunto das escolas estaduais, objetivo não realizado²⁷. A análise das despesas com o PEF efetuadas pelo governo do Estado no período entre 2004 e 2018 revela acentuadas variações negativas. A título de exemplo, considerando os anos de maior e menor despesa com o programa, em 2017 gastou-se com o Escola da Família apenas 20% do que foi gasto em 2006²⁸. Tais variações demonstram a inconsistência ou mesmo a discordância na linha de prioridades programáticas entre os diferentes gestores à frente da educação paulista nos governos do PSDB. Parece que, ao longo de 16 anos de existência, a gestão do PEF foi aderindo progressivamente aos princípios do gerencialismo da NGP e às vicissitudes da lógica político-eleitoral. Foi perdendo sua força e sendo questionado pelos mandatos posteriores ao de sua criação até ficar sob suspensão no início de 2019. Na prática, o discurso da racionalidade, da qualidade e da eficiência parece não se confirmar (FONSECA, 2018, p. 24).

A análise de documentos e discursos oficiais sobre o PEF e alguns estudos acadêmicos sobre esse Programa permitem destacar três aspectos centrais relativos a seu desenho e sua gestão: 1) dependência de parcerias, tanto firmadas pela SEE com organizações empresariais quanto as buscadas pelas escolas, essas últimas que efetivamente viabilizavam as ações (SOUZA, A., 2009); 2) trabalho precarizado de estudantes de graduação de instituições privadas, denominados monitores que, ao substituírem docentes, constituíam mão de obra fundamental para a existência do PEF; 3) subsídio do governo do Estado para as instituições privadas de ensino superior, o que garantia bolsas de estudo a graduandas(os) monitores.

A primeira experiência de escola de tempo integral na rede estadual em São Paulo ocorreu em 2005 com o Projeto Escola de Tempo Integral (ETI) (SÃO PAULO, 2005) e visava ampliar o tempo

²⁷ De acordo com informação disponível no site da SEE-SP, em 2018, das 5.374 escolas 2.200 participavam do Programa Escola da Família. <http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/ultimas-noticias/escola-da-familia-ganha-59-novas-unidades-no-estado/>. Acesso em 12/07/2019.

²⁸ Esses dados referem-se aos valores executados do orçamento da SEE-SP de 2004 a 2018. Aos valores correspondentes às despesas totais com a atividade Programa Escola da Família foi aplicado percentual de correção monetária do IPCA-E (Índice de Preços ao Consumidor Amplo), referente ao mês de setembro de 2019. Disponível em: <https://www.sigeo.fazenda.sp.gov.br/analytics/saw.dll?Dashboard&PortalPath=/shared/SIGEO/_portal/Prestando%20Contas&page=Funcional%20Program%C3%A1tica&NQuser=transparencia&NQpassword=sigeo001>. Acesso em 20 nov. 2019.

das(os) estudantes do ensino fundamental na escola para um aprofundamento do currículo e maior desenvolvimento social, pessoal e cultural.

Dessa forma, com a implantação do PEI em 2012 (SÃO PAULO, 2012a), a rede ficou com dois modelos distintos de ampliação do tempo escolar. O PEI, parte do PECSP e priorizado pela SEE-SP, significou além da ampliação do tempo na escola, principalmente naquelas de anos finais do ensino fundamental e de ensino médio, uma reorganização das instituições que aderiram ao projeto em termos de currículo, gestão e condições de trabalho das/os profissionais da educação, criando uma espécie de rede paralela com padrões distintos de atendimento educacional.

Com relação ao currículo, os aspectos centrais dizem respeito à introdução de disciplinas eletivas, de tecnologia e o Projeto de Vida, cujo foco são as habilidades socioemocionais. Ainda que em termos das orientações presentes nos documentos exista uma intenção de desenvolvimento de currículo que priorize o protagonismo juvenil, pesquisa com estudantes de escolas PEI realizada por Quirino et al. (2018) verificou que as aulas continuam centradas nos cadernos do Programa São Paulo faz Escola, com pouco envolvimento crítico e criativo por parte das(os) estudantes.

Em termos de gestão há um maior controle do trabalho pedagógico por parte da direção escolar, que tem a prerrogativa de desligar professores do Programa mediante avaliação negativa de desempenho. Apoiado numa estrutura hierárquica de gestão, o desenvolvimento do currículo e o trabalho pedagógico são rigorosamente acompanhados pelos professores coordenadores de área e pelo coordenador geral, que prestam conta ao(à) diretor(a), principal responsável por garantir a melhora do desempenho das(os) estudantes no Saresp e o aumento do Idesp da escola.

Trabalhar em escolas que participam do PEI é uma opção do(a) professor(a), chancelada pela direção da escola e pela supervisão escolar, que realizam a seleção de professores(as), e requer adesão à proposta. Em contrapartida, as(os) docentes trabalham em Regime de Dedicção Plena e Integral (RDPI), com jornada de 40 horas semanais, e recebem Gratificação de Dedicção Plena Integral (GDPI), que corresponde a 75% do salário-base (SÃO PAULO, 2012a, b).

Em termos de abrangência, em 2006 a ETI envolvia 508 escolas, caindo para 217 em 2018; já o PEI começou em 2012 com 16 escolas, chegando a 368 em 2018²⁹, ou seja, considerando os dois programas, em 2018 cerca de 10% das escolas da rede estadual de ensino funcionavam em tempo integral.

Além da abrangência restrita do programa, alguns estudos têm mostrado que o PEI está produzindo um tipo de escola excludente, na medida em que estão localizadas em regiões de menor vulnerabilidade social e atendem estudantes com melhores condições socioeconômicas e desempenho escolar, direcionando de forma deliberada os demais para escolas vizinhas, que funcionam em tempo parcial. Isso explica, em parte, o melhor desempenho de estudantes das escolas PEI no Saresp (GIROTTI; CÁSSIO, 2018; QUIRINO et al., 2018).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Alinhado com o governo de FHC no âmbito federal³⁰, que por sua vez estava perfilado ao lado de atores internacionais consonantes com o avanço do capitalismo e vinham defendendo uma ampla reforma político-administrativa do Estado, o primeiro período do governo do PSDB no estado de São Paulo (1995–1998) adotou a NGP como paradigma de gestão na educação pública paulista. Tal mudança foi anunciada formalmente logo no primeiro trimestre do mandato de Mário Covas pela secretária Rose Neubauer, por meio de comunicado publicado no Diário Oficial.

Ao apresentar seu diagnóstico da educação paulista, o texto acusava as gestões anteriores da secretaria estadual de educação de operar com ineficácia e ineficiência, tendo como consequências a evasão, a repetência, a inadequação do fluxo escolar e a incorreta inversão de prioridades nos gastos educacionais. Diante desse quadro, prometia aumentar a qualidade do ensino por meio de um pretenso

²⁹ Dados do Cadastro de Escolas da SEE-SP, fornecidos pelo SIC, protocolo n. 553741718550.

³⁰ No nível nacional, destaca-se uma posição centralizadora de decisões e distribuidora de determinações: Fundef e suas novas regras de distribuição de recursos; descentralização e municipalização de matrículas; centralização das avaliações, com a criação do Saeb e a participação do Brasil no Pisa, da OCDE.

processo de racionalização organizacional e de mudança no padrão de gestão da educação escolar no estado.

A análise até então empreendida mostra que tal iniciativa na forma de mosaico vem sendo ampliada e ajustada ao longo dos mandatos subsequentes, implantando mudanças estruturais na gestão pública da educação, o que certamente foi facilitado pelas consecutivas vitórias eleitorais do PSDB para o governo paulista. A pesquisa revela também que tal implantação não se dá sem tensões e dificuldades e mesmo algumas derrotas governamentais, advindas tanto de conflitos internos entre visões dissonantes de gestores, quanto por resistências e enfrentamentos de opositores organizados em coletivos, grupos, associações, sindicatos e movimentos de docentes, estudantes, pesquisadoras(es) na área da educação etc., ou mesmo resultantes de inadequações de suas formulações.

No tocante às dissidências internas, destacam-se as discordâncias entre Rose Neubauer e Gabriel Chalita, amplamente divulgadas pela imprensa quando por composição política este último sucedeu a primeira na SEE-SP, em 2002. Como exemplo de medidas parcialmente inconclusas, pode-se citar a municipalização e a reorganização da rede, não completadas conforme seus propósitos originais, diante de entraves como: a falta de capacidade de muitos municípios assumirem maiores responsabilidades pela educação escolar, a resistência de gestoras(es), as lutas sindicais e, sobretudo a partir de 2015, a atuação estudantil nas ocupações de escolas, com grande apoio de seus familiares e da sociedade.

Nota-se que, segundo o modelo de gestão adotado, a conclamação à melhoria da qualidade do ensino soa falsa, entre outros motivos, porque não se compatibiliza com o princípio constitucional da gestão democrática da escola e da rede pública e imprime um esvaziamento do sentido público da escola. Ao mesmo tempo em que o currículo centralizado, as bonificações e a gestão para resultados não produzem os resultados redentores prometidos pelo governo.

O caráter autoritário das alegadas inovações da política de gestão para resultados revela-se por meio da imposição de ações de largo espectro, que envolve narrativas, metas quantitativas, ações, programas, projetos, todas elas num sentido muito claro, na centralização do currículo, da avaliação, da formação e do controle do trabalho pedagógico. Uma forte marca desse modelo gerencialista é a centralização da formulação de concepções por grupos seletos — o próprio estafe de governo e, cada vez mais, as consultorias privadas — e a descentralização da execução de tarefas para as instâncias locais e as escolas.

Com a deliberada participação de instituições privadas vinculadas ao capital, a SEE-SP delineou um conjunto de medidas adaptadas da gestão empresarial, que foram configurando formas de gestão do sistema, de suas demais instâncias e da escola, contrárias ao princípio constitucional da gestão democrática. Em lugar da formação educacional e da convocatória de gestoras(es) no âmbito da SEE-SP e das escolas a atuarem para estimular a participação das comunidades escolares, tais profissionais são cada vez mais instadas(os) a agir como gerentes na defesa de políticas centralizadoras e restritivas da autonomia pedagógica, tanto no nível das instâncias intermediárias como das escolas em face de suas demandas singulares impostas pela realidade cotidiana.

À luz do referencial teórico mobilizado, pode-se afirmar que as políticas e os programas detalhados ao longo deste texto e retomados no presente item materializam pelo menos cinco dos sete princípios da NGP aplicados às políticas educativas, tais quais sistematizados por Verger e Normand (2015). São eles: gestão profissional dos serviços públicos (sobretudo pela contratação de consultorias e pela participação de organizações ligadas ao setor empresarial, que costumam transparecer profissionalismo); normas e medidas de desempenho mais explícitas, ênfase no controle de resultados (essas duas materializadas pelos sistemas de avaliação externas desenhados para medir desempenho de estudantes e, por derivação, do professorado); maior competitividade (exemplificado pelas políticas de bonificação); e emulação do estilo gerencial privado (com reforço do papel de diretoras/es como gerentes).

Se não se pode dizer que houve uma linearidade na política educacional adotada pelo governo paulista nos 24 anos, visto que as diferentes gestões da SEE-SP trilham caminhos próprios para sua implantação e que as resistências da comunidade escolar, com nuances de maior ou menor nível de organização, por meio do movimento sindical e estudantil, imprimiram contornos diferentes a algumas propostas, é possível afirmar que foram os pressupostos e princípios da NGP e do gerencialismo

que orientaram os diferentes programas e projetos educacionais do período. Mesmo considerando que esse processo se deu de forma mais ou menos alinhada a essa concepção de gestão pública, não houve rupturas que implicassem mudanças no rumo da política educacional na rede paulista no período analisado.

Espera-se que o presente estudo contribua para uma melhor compreensão das políticas adotadas por sucessivos governos paulistas e que, assim sendo, se constitua como mais um subsídio para que os setores sociais defensores do direito à educação pública de qualidade para todos atuem no sentido de que seja mantido o que se considera justo e que seja banido aquilo que caminha em sentido contrário.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 41, n. SPE, p. 67-86, 2007. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122007000700005>

OBSERVATÓRIO DA EDUCAÇÃO. *De olho nos Conselhos*: o Conselho Estadual de Educação de SP. São Paulo: Ação Educativa, 24 de maio de 2012. Disponível em: http://www.observatoriodaeducacao.org.br/images/pdfs/CEESP_2012.pdf. Acesso 27 dez. 2019.

ADRIÃO, T. *Educação e produtividade: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado*. São Paulo: Xamã, 2006.

ADRIÃO, T. Oferta do ensino fundamental em São Paulo: um novo modelo. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 29, n. 102, p. 79-98, 2008. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302008000100005>

ADRIÃO, T.; GARCIA, T. Subsídio público ao setor privado: reflexões sobre a gestão da escola pública no Brasil. *Políticas Educativas*, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 110-122, 2014.

ARAÚJO, G. C. A relação entre federalismo e municipalização: desafios para a construção do sistema nacional e articulado de educação no Brasil. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 36, n. 1, p. 389-402, 2010. <https://doi.org/10.1590/S1517-97022010000100013>

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. *Agendas and instability in american politics*. Chicago / London: The University of Chicago Press, 1993.

BENEVIDES, M. V. Ai que saudade do MDB! *Lua Nova*, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 27-34, 1986. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451986000200006>

BIANCHI, A. Estratégia do contratempo: notas para uma pesquisa sobre o conceito gramsciano de hegemonia. *Cadernos Cemarx*, Campinas, n. 4, p. 9-39, 2007. <https://doi.org/10.20396/cemarx.v0i4.10807>

BRASIL. Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: 34; Brasília: ENAP, 2011.

CAMPOS, A. M.; MEDEIROS, J.; RIBEIRO, M. M. *Escolas de luta*. São Paulo: Veneta, 2016.

- CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n. 61, p. 25-52, 2006.
- CARVALHO, J. S. F. *Educação, uma herança sem testamento: diálogos com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Perspectiva, Fapesp, 2017.
- FERNANDES, F. *Círculo fechado: quatro ensaios sobre o poder institucional*. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1979.
- FONSECA, V. A. Políticas públicas e educação no estado de São Paulo: 20 anos de um governo? *In: XXI ENCONTRO REGIONAL DE HISTÓRIA, Anpuh Sudeste*, p. 1-29, 2018. *Anais [...]*. Montes Claros: Universidade Estadual de Montes Claros, 2018. Disponível em: http://www.encontro2018.mg.anpuh.org/resources/anais/8/1534717693_ARQUIVO_textoanpuhM G.pdf. Acesso em: 27 dez. 2020.
- GIROTTO, E. D.; CÁSSIO, F. L. A desigualdade é a meta: Implicações socioespaciais do Programa Ensino Integral na cidade de São Paulo. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, Tempe, v. 26, 109, 2018. <https://doi.org/10.14507/epaa.26.3499>
- GOMIDE, D. C. *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)*. 2019. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2019. <https://doi.org/10.47749/T/UNICAMP.2019.1095803>
- GOULART, D. C.; PINTO, J. M. R.; CAMARGO, R. B. Duas reorganizações (1995 e 2015): do esvaziamento da rede estadual paulista à ocupação das escolas. *ETD – Educação temática Digital*, Campinas, v. 19, n. 1, p. 109-133, 2017. <https://doi.org/10.20396/etd.v19i0.8647797>
- GRAMSCI, A. *Quaderni del carcere*. Volume Secondo. Quaderni 6-11 (1930-1933). Edizione critica dell'Istituto Gramsci. A cura di Valentino Guerratana. Torino: Einaudi, 2014a.
- GRAMSCI, A. *Quaderni del carcere*. Volume Terzo. Quaderni 12-29 (1932-1935). Edizione critica dell'Istituto Gramsci. A cura di Valentino Guerratana. Torino: Einaudi, 2014b.
- HAM, C.; HILL, M. *Policy process in the modern state*. New York: Prentice Hall, 1998.
- HARVEY, D. *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Edições Loyola, 2008.
- JACOMINI, M. A. A escola e os educadores em tempo de ciclos e progressão continuada: uma análise das experiências no estado de São Paulo. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 30, n. 3, p. 401-418, 2004. <https://doi.org/10.1590/S1517-97022004000300002>
- KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little-Brown, 1984.
- MINTO, C. A. (Contra)Reformas na educação brasileira: ontem e hoje. *In: PENITENTE, L.; MENDONÇA, S.; MILLER, S. (Orgs.). As (contra)reformas na educação hoje*. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2018. p. 21-34. <https://doi.org/10.36311/2018.978-85-7983-985-6>.
- NEUBAUER, R. S. Descentralização no Estado de São Paulo. *In: COSTA, V. L. C. (org.). Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento*. São Paulo: Fundap; Cortez, 1999. p. 168-187.

OLIVEIRA, F. *Crítica à razão dualista: o ornitorrinco*. 1. ed., 4. reimpr. São Paulo: Boitempo, 2013.

PIMENTA, S. G. O estágio na formação de professores: unidade entre teoria e prática. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 94, , 1995, p. 58-73.

QUIRINO, A. E. P. et al. A geografia do ensino integral em São Paulo. In: GIROTTI, E. D. (Org.). *Atlas da rede estadual de educação de São Paulo*. Curitiba: CRV, 2018. p. 65-91.

SANTOS, M. J. *Hibridismo administrativo: marcas da estrutura organizacional da SEESP (1846-2018)*. 2019. Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, São Paulo, 2019.

SÃO PAULO (Estado). Comunicado SE de 22 de março de 1995. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*: Seção I, São Paulo, 23 mar. 1995a.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 40.473, de 21 de novembro de 1995. Institui o Programa de Reorganização das Escolas da Rede Pública Estadual e dá providências correlatas. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, seção I: Executivo I, São Paulo, p. 4, 21 nov. 1995b.

SÃO PAULO (Estado). Parecer CEE/SP n. 674, de 08 de novembro de 1995. Conselho Estadual de Educação. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*: seção I: Executivo I, São Paulo, p. 13-14, 11 nov. 1995c.

SÃO PAULO (Estado). Lei Complementar n. 891, de 28 de dezembro de 2000. Institui Bônus Mérito às classes de docentes do Quadro do Magistério, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, seção I: Executivo I, São Paulo, p. 5, 29 dez. 2000.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Lei Complementar n. 1.078, de 17 de dezembro de 2008. Institui Bonificação por Resultados – BR no âmbito da Secretaria da Educação. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, seção I: Executivo I, São Paulo, p. 1, 18 dez. 2008b.

SÃO PAULO (Estado). Resolução n. 74, de 6 de novembro de 2008. Institui o Programa de Qualidade da Escola - PQE. . *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, seção I, Executivo I, São Paulo, p. 19, 7 nov. 2008a.

SÃO PAULO (Estado). *Resolução 234, de 2 de outubro de 1995*. Dispõe sobre Escola em Parceria. São Paulo, 1995d.

SÃO PAULO (Estado). Resolução SE 24, de 5 de abril de 2005. Dispõe sobre Escola em Parceria. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*: seção I: Executivo I, São Paulo, p. 13, 6 abr. 2005.

SÃO PAULO (Estado). *A nova estrutura administrativa da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo: por uma gestão de resultado com foco no desempenho do aluno*. São Paulo: Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, 2013.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 57.571, de 2 de dezembro de 2011. Institui, junto à Secretaria da Educação, o Programa Educação - Compromisso de São Paulo e dá providências correlatas. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*: seção I: Executivo I, São Paulo, p. 14, 3 dez. 2011.

SÃO PAULO (Estado). Resolução n. 76, de 7 de novembro de 2008. Dispõe sobre a implementação da Proposta Curricular do Estado de São Paulo para o Ensino Fundamental e para o Ensino Médio, nas escolas da rede estadual. São Paulo, 2008b.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 57.571, de 2 de dezembro de 2011. Institui, junto à Secretaria da Educação, o Programa Educação - Compromisso de São Paulo e dá providências correlatas. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*: seção I, Executivo I, São Paulo, p. 14, 3 dez. 2011a.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 57.141, de 18 de julho de 2011. Reorganiza a Secretaria da Educação e dá providências correlatas. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, seção I: Executivo I, São Paulo, p. 1, 19 jul. 2011e.

SÃO PAULO (Estado). *Proposta curricular do Estado de São Paulo*: documento de apresentação. São Paulo: Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, 2008c.

SÃO PAULO (Estado). *Processo Administrativo SEE n. 899.787/2018*. Convênio Programa Educação: Compromisso de São Paulo. Interessado: Associação Parceiros da Educação. 9 v.

SÃO PAULO (Estado). Resolução SE n. 89, de 9 de dezembro de 2005. Dispõe sobre o Projeto Escola de Tempo Integral. São Paulo. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, seção I: Executivo I, São Paulo, p. 20, 10 dez.2005.

SÃO PAULO (Estado). Lei Complementar n. 1.164, de 4 de janeiro de 2012. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, seção I: Executivo I, São Paulo, p. 1, 5 jan. 2012a.

SÃO PAULO (Estado). Lei Complementar n. 1.191, de 28 de dezembro de 2012. Dispõe sobre o Programa de Ensino Integral em escolas públicas estaduais e altera a Lei Complementar n. 1.164, de 2012, que instituiu o Regime de Dedicção Plena e Integral - RDPI e a Gratificação por Dedicção Plena e Integral - GDPI aos integrantes do Quadro do Magistério em exercício nas escolas estaduais de ensino médio de período integral, e dá providências correlatas. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, seção I: Executivo I, São Paulo, p. 1, 28 dez. 2012b.

SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SGUISSARDI, V.; SILVA JÚNIOR, J. R. Reforma do Estado e reforma da educação superior no Brasil. In: SGUISSARDI, V. (Org.) *Avaliação universitária em questão: reformas do Estado e da educação superior*. Campinas: Autores Associados, 1997. p. 7-41.

SOUSA, S. M. Z. L. Parceria escola-empresa no estado de São Paulo: mapeamento e caracterização. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 21, n. 70, p. 171-188, 2000.

SOUZA, A. O. *Programa Escola da Família: é possível educar para a cidadania?* Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Orgs.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 65-86.

TRUE, J. L.; JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F. R. Punctuated-equilibrium theory: Explaining stability and change in public policymaking. In: SABATIER, P. A. (Ed.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 2007. p. 155-187.

VERGER, A.; NORMAND, R. Nueva Gestión Pública y Educación: Elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 36, n. 132.

VOORWALD, H. J. C. *A educação básica pública tem solução?* São Paulo: Editora Unesp Digital, 2017.

Submetido: 07/11/2020

Aprovado: 08/03/2021

CONTRIBUIÇÃO DOS AUTORES

Todos os autores contribuíram igualmente no levantamento e análise do dados e na escrita do texto.

DECLARAÇÃO DE CONFLITO DE INTERESSE

Os autores declaram que não há conflito de interesse.

FINANCIAMENTO

A pesquisa que subsidiou a escrita deste artigo foi financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), Processo 2018/09983-0.