

PARTICIPAÇÃO DA “SOCIEDADE CIVIL” NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DE SÃO PAULO

PARTICIPATION OF “CIVIL SOCIETY” IN EDUCATIONAL POLICIES IN SAO PAULO, BRAZIL

Fernando Cássio¹

<https://orcid.org/0000-0002-1885-8748>

Eliane da Costa Bruini²

<https://orcid.org/0000-0003-0397-9915>

Márcia Aparecida Jacomini³

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

Resumo: O artigo investiga a participação da sociedade civil na implantação de políticas educacionais na rede estadual de ensino de São Paulo a partir da análise do processo administrativo de acompanhamento de um convênio entre a Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (SEE-SP) e a Associação Parceiros da Educação (APE). Através de pesquisa documental complementada por entrevistas com gestores da SEE-SP, analisamos a execução da parceria público-privada e as concepções educacionais dos parceiros, observando-se o descumprimento sistemático de prazos e a ausência de relatórios de prestação de contas por parte do agente privado ao longo de todo o período analisado. Ao mesmo tempo em que evidenciam uma assimilação de pressupostos da gestão privada pela SEE-SP e uma confluência de expectativas entre atores públicos e privados, as análises também desafiam a ideia de que os modelos de gestão privados sejam necessariamente mais eficientes e eficazes do que os modelos públicos.

Palavras-chave: Política Educacional. Privatização. Sociedade Civil. Parceria Público-Privada.

Abstract: The article investigates the participation of civil society in the implementation of educational policies in the Sao Paulo (Brazil) state school-system based on the analysis of the administrative process of monitoring an agreement between the São Paulo State Department of Education (SEE-SP) and Associação Parceiros of Education (APE). Through documentary research complemented by interviews with SEE-SP managers, we analyzed the execution of the public-private partnership and the educational conceptions of the partners, observing the systematic non-compliance with deadlines and the absence of accountability reports by the private

¹ Professor da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FE/USP), São Paulo/SP, Brasil.

² Extensionista Visitante na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre/RS, Brasil.

³ Professora da Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Paulo (EFLCH/Unifesp), Guarulhos/SP, Brasil.

agent throughout the entire period analyzed. At the same time as they show an assimilation of private management assumptions by SEE-SP and a confluence of expectations between public and private actors, the analyses also challenge the idea that private management models are necessarily more efficient and effective than public models.

Keywords: Education Policy. Privatization. Civil Society. Public-Private Partnership.

INTRODUÇÃO

A Reforma do Estado brasileiro nos anos 1990 (Brasil, 1995) impulsionou novas relações entre o Estado em sentido restrito (a sociedade política) e a sociedade civil (igreja, imprensa, sindicatos, organizações não governamentais etc.) (Gramsci, 2014, Q. 6, § 88) nos processos de formulação e implementação das políticas públicas. Com o propósito de compreender as influências e a participação da sociedade civil no estabelecimento das políticas educacionais – em particular fundações, associações e institutos educacionais vinculados aos diferentes capitais –, pesquisas de variadas linhas teóricas vêm convergindo para o entendimento de que é crescente a incidência do ideário do setor privado nas políticas públicas de educação, especialmente quanto à gestão de escolas e redes de ensino e ao currículo escolar (Ball, 2014; Cássio *et al.*, 2020; Tarlau; Moeller, 2020; Jacomini; Nascimento; Stoco, 2023; Adrião *et al.*, 2024).

Com vistas a agregar novos elementos a esses esforços de pesquisa, analisamos neste artigo o convênio entre o governo do estado de São Paulo e a Associação Parceiros da Educação (APE) referente à implantação do Programa Educação – Compromisso de São Paulo (PECSP), instituído pelo Decreto Estadual n.º 57.571/2011. O PECSP foi estruturado em cinco pilares: 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 de ensino e aprendizagem, e abrangeu um conjunto de programas e projetos com o ambicioso propósito de colocar a rede estadual paulista entre as “melhores do mundo até 2030” (São Paulo, 2013, p. 6).

O PECSP foi formulado pela Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (SEE-SP)⁴ com a participação da sociedade civil, representada por instituições privadas com especial protagonismo da APE, uma intermediadora de parcerias entre escolas públicas e atores da sociedade civil cuja atuação junto à SEE-SP remonta à década anterior ao PECSP (Sousa, 2000), mas que no convênio assinado em 2014 ganhou maior relevo na política educacional estadual (Cássio *et al.*, 2020; Cássio; Bruini, 2022).

Desenvolvemos pesquisa documental, bibliográfica e empírica, com a realização de entrevistas com dois ex-secretários da educação do estado de São Paulo atuantes no período de vigência do convênio: Herman Voorwald (jan. 2011 a dez. 2015) e José Renato Nalini (jan. 2016 a abr. 2018), além do secretário adjunto João Cardoso Palma Filho (2011-2014). Também entrevistamos Nayra Karam, assessora de Voorwald (2012-2015) que presidiu a Câmara Técnica de Acompanhamento do PECSP entre 2014 e 2015; e Valéria de Souza, assessora de Voorwald

⁴ Embora a Secretaria da Educação do Estado de São Paulo seja representada pela sigla “Seduc-SP” desde 2019 (Resolução SE n.º 18/2019), preferimos manter a sigla encontrada nas fontes analisadas: “SEE-SP”.

(2011-2015) e servidora responsável na SEE-SP pela gestão do convênio e pela elaboração dos pareceres técnicos de análise dos relatórios de prestação de contas da APE.

A principal fonte documental analisada foi o processo administrativo autuado para o acompanhamento da execução do convênio – processo SEE n.º 899.787/2018⁵ – e, sempre que necessário, a legislação educacional nacional e estadual pertinente. As entrevistas, fontes auxiliares da pesquisa, foram conduzidas a partir de roteiro semiestruturado, gravadas e transcritas. Dois aspectos principais do processo administrativo são analisados neste artigo: 1) a forma de execução do convênio, o atingimento das metas por parte do parceiro privado e a relação entre a SEE-SP e a APE; e 2) as concepções educacionais dos parceiros privados e suas influências político-ideológicas na agenda da SEE-SP. Antes disso, apresentaremos alguns aspectos conceituais preliminares sobre Estado, sociedade civil e hegemonia para subsidiar a análise da influência e da participação da APE no desenvolvimento do PECSP. Por fim, problematizamos os direcionamentos que parcerias público-privadas como essa vêm imprimindo na educação pública paulista.

ESTADO, SOCIEDADE CIVIL E HEGEMONIA NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

O conceito de Estado Integral de Antonio Gramsci tem sido empregado por diversos autores na lida com os complexos processos do estabelecimento de políticas públicas, bem como para entender o próprio funcionamento do Estado (Mendonça, 2014; Jacomini, 2020). No cerne da elaboração do Estado Integral está a observação de Gramsci de que as iniciativas dos organismos políticos, das instâncias da sociedade política (ou Estado restrito) não devem ser compreendidas unicamente como resultados do sufrágio universal que institui determinado partido no governo – cuja orientação política seria guiada por programas, compromissos e promessas de campanha –, mas também como decorrentes de relações e acordos que a sociedade política estabelece com organismos privados da sociedade civil, especialmente os vinculados ao capital (Gramsci, 2014, Q. 6, § 137). No que concerne às políticas educacionais, esse entendimento favorece uma análise mais integrada dos processos que as vêm instituindo, especialmente a partir dos anos de 1990.

A atuação de Organizações Não Governamentais (ONGs) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) na construção de hegemônias em torno de concepções e propostas para a educação pública, seja no nível do estabelecimento das políticas, seja na atuação direta por meio da implementação de programas e projetos via convênios com o poder público, é um forte indicativo de que os governos assimilaram e vêm expressando as perspectivas educacionais que emanam desses setores da sociedade.

Atuando como intelectuais coletivos, esses setores da sociedade civil pautam as políticas educacionais apoiados no discurso da importância da escolarização, da necessidade de melhorar a qualidade do ensino e da ineficiência da gestão pública no cumprimento dessas tarefas. As propostas advindas desses “aparelhos privados de hegemonia” (em termos gramscianos) encontram ressonância no interior dos governos e das secretarias de educação, especialmente na

⁵ Em 2018, a SEE-SP modificou sua sistemática de numeração de processos, de forma que o processo SEE n.º 2.737/2014 passou a ser identificado como SEE n.º 899.787/2018, sendo doravante referenciado “São Paulo, 2018”.

figura de secretários de educação e de suas respectivas equipes indicadas, o que favorece uma atuação relativamente articulada da sociedade política e da sociedade civil na formação da agenda, na elaboração e na implementação das políticas educacionais.

Como a hegemonia pressupõe certo consenso ativo e voluntário, toda relação de hegemonia é necessariamente uma relação pedagógica (Gramsci, 2014 Q. 10, § 44); isto é, uma relação apoiada principalmente no convencimento e na assimilação de determinada ideologia pelos setores subalternizados da sociedade, que a incorporam como sendo sua. Esse movimento é fundamental para a realização das políticas educacionais e de seus respectivos propósitos formativos.

Nesse processo, diversas organizações da sociedade civil apresentam-se como parceiras do Estado para atuarem no estabelecimento de políticas e orientações educacionais. Auxiliando os governos no provimento de um determinado tipo de escolarização e formação das novas gerações, essas organizações dispõem de conhecimento e vontade política, e em alguns casos disponibilizam recursos financeiros para ações pontuais nas secretarias de educação na forma de doações de assessorias e desenhos de programas e projetos. Tendo adentrado o ambiente educacional, os pressupostos gerencialistas tornam-se hegemônicos graças à atuação de intelectuais orgânicos que exercem funções diretivas, organizativas, educativas e de divulgação nas diversas instâncias da estrutura organizacional dos sistemas de ensino (Gramsci, 2014, Q. 12, § 1).

Contudo, é na prática social – e, mais precisamente, no fazer educacional escolar – que essas concepções educacionais se fazem hegemônicas e orientam processos de escolarização como se fossem representativas do conjunto da sociedade. Uma vez materializadas em políticas educacionais, fica sempre escamoteado que tais concepções rompem com princípios de universalidade, laicidade, pluralidade e democracia do ideário republicano – dando forma a processos de privatização da educação pública com a roupagem modernizante da inovação pedagógica.

O CONVÊNIO DO PROGRAMA EDUCAÇÃO – COMPROMISSO DE SÃO PAULO

Na trilha das mudanças estruturais e organizacionais implantadas pela SEE-SP no biênio 2012-2013 (Jacomini *et al.*, 2022a), um convênio com a APE foi formalizado para a intermediação da contratação de organizações para o desenvolvimento das atividades inerentes ao PECSP (Cássio *et al.* 2020; Cássio; Bruini, 2022). Segundo o contrato celebrado pelo governo de São Paulo, a APE era responsável pela execução das ações definidas no plano de trabalho (de forma direta ou indireta), sendo os prestadores de serviços submetidos às mesmas regras que a conveniada.

Autuado em 04 de junho de 2014, o processo administrativo é o instrumento que trata com exclusividade dos protocolos de intenções e das regras de cooperação não onerosa ao Estado da parceria público-privada com a APE⁶. A Lei Estadual n.º 6.544/1989 estabelece que o governo paulista deve instruir processos administrativos para o acompanhamento de seus contratos, o que

⁶ Consta do documento que se trata de contrato não oneroso ao Estado, isto é, os recursos para realização das ações previstas foram doados pela APE ao governo de São Paulo.

é reforçado por legislações estaduais e federais que disciplinam a contratação e o acompanhamento de parcerias público-privadas⁷.

Até agosto de 2018, o processo administrativo analisado possuía 2.076 folhas, organizadas cronologicamente em nove volumes. O processo inclui propostas, pareceres técnicos e jurídicos, memorandos internos da SEE-SP, minutas e aditivos contratuais, certidões negativas, planos de trabalho, relatórios, despachos do secretário, detalhamento das ações realizadas e modelagens de programas, bem como solicitações de ajustes e adequações à conveniada.

Inicialmente, a SEE-SP justificou a celebração da parceria com base na necessidade de apoio especializado ao Programa Ensino Integral (PEI) (São Paulo, 2018, fl. 7). Em resposta à demanda da Secretaria, a APE apresentou-se como esperado: uma OSCIP com experiência em parcerias com escolas públicas, autoavaliada como bem-sucedida no atingimento de metas e com uma visão clara sobre as macroestratégias do PECSP. O convênio, firmado em 29 de outubro de 2014, foi aditado quatro vezes até agosto de 2018. O convênio, firmado em 29 de outubro de 2014, foi aditado quatro vezes até agosto de 2018. O período de execução do convênio investigado cobriu a passagem de três secretários da educação: Herman Voorwald, até dezembro de 2015; e José Renato Nalini, até abril de 2018; e João Cury Neto, a partir de abril de 2018.

A EXECUÇÃO DO CONVÊNIO DO PECSP

A proposta apresentada pela APE organizava-se em macroestratégias relacionadas aos cinco pilares do PECSP, com a especificação de ações a serem realizadas e metas intermediárias⁸ e finais. No Quadro 1, são apresentadas as organizações subcontratadas pela APE e os valores desembolsados pela entidade para a execução das primeiras ações do convênio (fls. 190-192).

Quadro 1. Custos e organizações responsáveis pelas primeiras ações do convênio SEE-SP/APE

ORGANIZAÇÃO	PILAR 1 Capital humano	PILAR 2 Gestão pedagógica	PILAR 3 Ensino integral
Associação Civil Cidadania Brasil (ACCB)	–	R\$ 240.000,00	–
DMRH (consultoria)	–	–	R\$ 122.000,00
Fundação Dom Cabral (FDC)	R\$ 400.000,00	–	–
Fundação Carlos Alberto Vanzolini (FCAV)	–	–	R\$ 528.709,00
Geekie (plataforma educacional)	–	–	R\$ 320.000,00
Instituto de Corresponsabilidade pela Educação (ICE)	–	–	R\$ 450.000,00
Instituto Singularidades	–	R\$ 350.500,00	–

⁷ É o Decreto Estadual n.º 59.215/2013, que regulamenta a instrução de processos administrativos de convênios no âmbito do governo paulista. Ver ainda: www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/Legislacao. Acesso em: 11 mar. 2024.

⁸ Nos primeiros dois anos do convênio, as “metas intermediárias” ganharam o nome de “macroatividades”. A fim de manter a homogeneidade ao longo do texto, adotamos a denominação “metas intermediárias”.

MBA60 (<i>startup</i>)	–	R\$ 20.000,00	–
Meritt Informação Educacional	–	R\$ 185.490,00	–
UNA (consultoria)	–	–	R\$ 132.000,00
TOTAL	R\$ 400.000,00	R\$ 795.990,00	R\$ 1.552.709,00

Fonte: Elaboração própria, com base no processo administrativo SEE n.º 899.787/2018 (fls. 190-192).

No primeiro relatório de prestação de contas da APE (fls. 414-434), menos da metade das metas intermediárias pretendidas foi atingida, um cenário que se repetirá em praticamente todo o período de vigência do convênio (Quadro 2).

Quadro 2. Atingimento (%) das metas intermediárias por parte da APE, por pilar do PECSP e por relatório de prestação de contas, 2014-2018

PILAR	RELATÓRIO						TOTAL POR PILAR	
	1º	2º	3º	4º	5º	6º		
	29/10/2014 a 29/01/2015	30/01/2015 a 30/05/2015	30/11/2015 a 29/04/2016	01/08/2016 a 30/12/2016	02/05/2017 a 30/11/2017	01/12/2017 a 30/06/2018		
1	Capital humano	4 (75%)*	4 (0%)	3 (50%)	17 (0%)	7 (43%)	2 (75%)	37 (24%)
2	Gestão pedagógica com foco no aluno	8 (7%)	3 (33%)	16 (25%)	42 (35%)	37 (43%)	14 (96%)	120 (41%)
3	Ensino integral	14 (64%)	6 (58%)	24 (35%)	16 (84%)	10 (60%)	2 (75%)	72 (58%)
4	Gestão organizacional e financeira	–	–	–	1 (100%)	–	–	1 (100%)
5	Mobilização e engajamento	–	–	3 (17%)	5 (40%)	4 (75%)	–	12 (46%)
TOTAL POR PERÍODO		26 (48%)	13 (35%)	46 (32%)	81 (38%)	58 (48%)	18 (92%)	242 (44%)

Fonte: Elaboração própria, com base no processo administrativo SEE n.º 899.787/2018 (fls. 414-134; 836-847; 1202-1228; 1327-1369; 1657-1689; 2034-2049). *As células do Quadro apresentam o número de metas intermediárias planejadas por pilar e por período, seguido, entre parênteses, pelo atingimento porcentual dessas metas. Os relatórios de prestação de contas apresentam as metas intermediárias como realizadas, parcialmente realizadas ou não realizadas. Para estimar as porcentagens do Quadro, atribuímos o valor 1 para metas atingidas, 0,5 para as parcialmente atingidas, e zero para metas não atingidas.

Entre as atividades relacionadas ao pilar 1, destacam-se no primeiro relatório a elaboração de diagnóstico e a proposta de modelagem para o desenvolvimento de líderes e gestores educacionais, realizadas pela Fundação Dom Cabral (FDC) na forma do projeto Academia de Líderes. No pilar 2, a não entrega dos relatórios pedagógicos para auxiliar na devolutiva das avaliações oficiais às escolas da rede estadual foi justificada pela implantação do Sistema de Acompanhamento e Registro de Avaliações (SARA) pela Coordenadoria de Informação

Monitoramento e Avaliação Educacional (CIMA) da SEE-SP⁹. Isso levou ao cancelamento da prestação de serviços que seria realizada pela empresa Meritt Informação Educacional. No âmbito do pilar 3, destacam-se a contratação do Instituto de Corresponsabilidade pela Educação (ICE) para apoiar as ações de implementação do PEI e a atuação da Fundação Carlos Alberto Vanzolini em estudos relacionados à ampliação da jornada escolar e na realização de reuniões e workshops para as equipes da SEE-SP.

A modelagem e o relatório diagnóstico da proposta da Academia de Líderes elaborados pela FDC estão incluídos como anexos ao primeiro relatório. Um deles contém o protótipo da Academia, fundamentado em definições sobre a ideologia (norteadora de objetivos e resultados), a arquitetura educacional e a configuração organizacional da proposta, com portfólio dividido nos eixos “Educação”, “Liderança” e “Gestão”. Um segundo anexo traz um quadro comparativo dos modelos de gestão escolar em diferentes países, além de recomendações à SEE-SP alinhadas às abordagens do portfólio. O detalhamento da proposta apresenta a carga horária, as etapas organizadas em trilhas de aprendizagem e princípios ancorados em obras de autoajuda, liderança empresarial e marketing (fls. 582-598). Na sequência, são anexados documentos com os instrumentos desenvolvidos pelo ICE para avaliar os “níveis de maturidade dos processos de gestão escolar” (fl. 658). A “maturidade” de cada escola foi definida a partir do cumprimento de uma série de atividades relacionadas à conversão da gestão das escolas regulares da rede estadual paulista ao modelo preconizado pela entidade.

O não atingimento das metas intermediárias descrito no primeiro relatório de prestação de contas é aprofundado no segundo (fls. 836-847). As “entregas” realizadas pela APE no período concentraram-se nos pilares 2 e 3 (Quadro 2). Várias das ações não realizadas pelos parceiros privados foram absorvidas por instâncias da SEE-SP. A formação de professores dos anos iniciais que consistia numa das metas intermediárias do pilar 2, por exemplo, foi reabsorvida pela CEFAI/CGEB. Por esse motivo, a prestação de serviços da Associação Civil Cidadania Brasil (ACCB) acabou cancelada (fl. 840).

Conforme depoimento da gestora do convênio na SEE-SP, Valéria de Souza¹⁰, “não tinha sentido você contratar uma pessoa para fazer aquilo que era expertise [...] da Secretaria”. Tal como verificado nos relatórios analisados, nem tudo o que foi apresentado nos planos de trabalho da APE foi efetivamente realizado. Nas palavras de Souza, responsável por avaliar os relatórios de prestação de contas, “das ações desse convênio tinham coisas que aconteciam, tinham coisas que não aconteciam, e tinham coisas que a gente absorvia [...]. muitas coisas foram feitas pela Secretaria com muito cuidado, como aquilo que a gente já sabe fazer”.

O parecer de aprovação do segundo relatório é seguido – no volume 5 do processo administrativo – por um memorando de Valéria de Souza ao secretário Voorwald (17 jul. 2015) propondo a adequação do plano de trabalho da APE às “novas diretrizes norteadoras da política educacional do estado de São Paulo (2015 a 2018)” (fls. 1108-1110). Em atendimento ao pedido de revisão, a APE enviou um novo plano de trabalho com ações e metas intermediárias voltadas

⁹ Na época, a CIMA era coordenada por Olavo Nogueira Filho, que também tinha sido diretor de operações da APE. Após deixar a SEE-SP, Nogueira Filho passou a trabalhar na coalizão empresarial Todos pela Educação, da qual é o atual diretor executivo.

¹⁰ Entrevista realizada em 07 dez. 2020, por Eliane Bruini, Fernando Cássio e Márcia Jacomini.

aos pilares 1, 2, 3 e 5 (28 ago. 2015). Alguns eixos propostos no plano de trabalho anterior para os anos iniciais do Ensino Fundamental foram integrados às ações propostas no plano revisado para 2015-2016.

No plano de trabalho, aprovado em 14 de setembro de 2015, destacam-se ações como: modelagem para o desenvolvimento de líderes e gestores educacionais (pilar 1); Projeto Tablet para o desenvolvimento de aplicativo corretor da Avaliação de Aprendizagem em Processo (AAP), desenvolvimento da Plataforma Foco Aprendizagem e Projeto Prosseguir (prevenção da evasão escolar) (pilar 2); formação de profissionais para o desenvolvimento do PEI e avaliação das equipes escolares para realização de suas metas (pilar 3); campanhas de divulgação dos recursos tecnológicos da SEE-SP e para a prevenção da evasão e do abandono escolar (pilar 5).

O Quadro 3 indica que, embora o convênio tenha sido prorrogado em 18 de janeiro de 2016, por mais 15 meses, não constam do processo administrativo os relatórios de prestação de contas referentes aos dois trimestres entre junho e novembro de 2015. O mesmo ocorrerá no período entre maio e julho de 2016, ainda que a cláusula 6ª do contrato do convênio disponha que:

A prestação de contas do convênio deverá ser apresentada pela Associação à Secretaria até o último dia de cada trimestre [...]. O gestor da Secretaria emitirá parecer técnico e a prestação de contas deverá ser enviada à Câmara Técnica do Programa, que adotará os procedimentos técnicos e administrativos, submetendo-os ao Conselho Consultivo para conhecimento e ao Secretário da Educação, para aprovação (fl. 408).

Além dos períodos de vigência do contrato sobre os quais a conveniada não produziu relatórios de prestação de contas, foram descumpridos os prazos de entrega da maior parte dos relatórios. A APE quase sempre atribuiu os atrasos a problemas de “alinhamento de ações” da SEE-SP (Quadro 3), ignorando a complexidade de uma rede com mais de 5.200 escolas e 10 milhões de estudantes. Ademais, a trimestralidade dos relatórios da prestação de contas foi rompida pela APE já a partir do segundo relatório, que cobriu um período de quatro meses. Os relatórios subsequentes, ferindo cláusula contratual, cobriram períodos de cinco e até sete meses.

A Consultoria Jurídica da SEE-SP, em parecer de 11 de agosto de 2016, apontou a necessidade de a “Câmara Técnica de Acompanhamento zelar pela remessa do Relatório Circunstanciado das Atividades de forma tempestiva, a cada quadrimestre” (fl. 1323), mas não apresentou qualquer objeção à ausência de relatórios de atividades referentes a longos períodos de vigência do convênio.

No terceiro relatório de prestação de contas da APE, aparecem estudos realizados pela FDC sobre o desenvolvimento de líderes e gestores educacionais como justificativa para parte do cumprimento das ações do pilar 1, além das considerações de Lúcia Teresa Fávero, diretora executiva da APE, que assina o relatório sobre o atingimento das metas e a execução das ações no período:

É importante registrar que parte das ações vem se constituindo em apoio contínuo; disso derivam dois aspectos: 1) Restrições orçamentárias da SEE impactaram na completude de algumas iniciativas, em especial aquelas que demandavam deslocamento de professores para formação; 2) A atuação em parceria – equipes da SEE e equipes das organizações contratadas – fez com que as primeiras absorvessem o trabalho e dessem continuidade ao mesmo, ainda que

sem o apoio inicialmente previsto de uma organização externa. Nesses casos, registra-se que a ação foi realizada e indica-se se a situação vivida (com ou sem apoio dos Parceiros da Educação) (fl. 1203).

Quadro 3. Prestações de contas da APE ao governo de São Paulo no âmbito do convênio do PECSP, 2014-2018

RELATÓRIO	PERÍODO	ENTREGA	JUSTIFICATIVA
29/10/2014 (CELEBRAÇÃO DO CONVÊNIO)			
1º	29/10/2014 a 29/01/2015 (3 meses)	10/04/2015 (71 dias de atraso)	“ausência de alinhamento de ações para as prioridades na data exigida” (fl. 414)
2º	30/01/2015 a 29/05/2015 (4 meses)	18/06/2015 (50 dias de atraso)	“ausência de alinhamento de ações e fluxo de caixa para as prioridades na data exigida [...] em função de alterações de prioridades estratégicas definidas pela própria Secretaria” (fl. 836)
30/05/2015 a 29/11/2015 (NADA CONSTA)			
18/11/2015 (1º TERMO ADITIVO)			“alteração do Plano de Trabalho para adequá-lo às novas diretrizes da SEE-SP” (fl. 1265)
18/01/2016 (2º TERMO ADITIVO)			“garantir a continuidade das atividades propostas, [...] a prorrogação do prazo de vigência do convênio por [...] mais 15 meses” (fl. 1187)
3º	30/11/2015 a 29/04/2016 (5 meses)	31/05/2016 (32 dias de atraso)	“ausência de alinhamento de ações para as prioridades na data exigida” (fl. 1202)
30/04/2016 a 29/08/2016 (NADA CONSTA)			
4º	01/08/2016 a 30/12/2016 (5 meses)	14/03/2017 (74 dias de atraso)	“posse do secretário Estadual da Educação [...]. Com isso também houve alteração nas prioridades previamente definidas pela gestão anterior” (fl. 1327)
29/04/2017 (3º TERMO ADITIVO)			“prorrogação da vigência do referido convênio por mais 15 meses” (fl. 1265)
5º	02/05/2017 a 30/11/2017 (7 meses)	18/12/2017 (18 dias de atraso)	“a entrega intempestiva do referido relatório se dá por ocorrência de alinhamento entre os gestores do projeto e das ações prioritárias” (fl. 1657)
6º	01/12/2017 a 30/06/2018 (7 meses)	30/06/2018 (cumpriu prazo)	–
27/07/2018 (4º TERMO ADITIVO)			“garantir a continuidade das ações propostas, e considerando o limite máximo de 60 meses previstos para execução do convênio, [...] continuidade da parceria com a prorrogação [...] por mais 15 meses” (fl. 2050)

Fonte: Elaboração própria, com base no processo administrativo SEE n.º 899.787/2018.

Dos pontos levantados, depreende-se que tanto o atraso do relatório quanto o não atingimento das metas foram causados por problemas da administração pública (ver Quadro 3). Paradoxalmente, ao longo da execução do convênio, a SEE-SP absorveu parte significativa das ações que seriam de responsabilidade da organização privada. Nesses casos, como sugere o trecho

do relatório acima, a “atuação em parceria” é valorizada e as ações realizadas pelas equipes da SEE-SP são elencadas pelo parceiro privado no rol das metas atingidas em conjunto.

No início do volume 6 do processo administrativo, as correspondências entre a SEE-SP e a APE tratam de um novo aditamento do convênio e da necessidade de alterações no plano de trabalho para 2016-2017. Um novo plano foi apresentado pela entidade em 08 de julho de 2016, desta vez englobando os cinco pilares do PECSP. A maior parte das ações e metas intermediárias, contudo, concentra-se no pilar 2 (Quadro 2).

A carta de apresentação do quarto relatório, assinada por Jair Ribeiro da Silva Neto, presidente da APE, explica que o atraso de 74 dias na entrega do relatório ocorreu em virtude da “posse do secretário Estadual da Educação [...]”. Com isso também houve alteração nas prioridades previamente definidas” (fl. 1327). O quarto relatório refere-se ao período de 01 de agosto a 30 de dezembro de 2016, mais de seis meses depois da posse do secretário José Renato Nalini (28 jan. 2016). Além disso, como mostra o Quadro 3, a APE não apresentou relatório de prestação de contas referente ao período entre maio e julho de 2016.

De fato, Nalini tinha uma leitura muito diferente da de Herman Voorwald acerca do envolvimento do empresariado na formulário das políticas educacionais do governo paulista. Enquanto Voorwald mencionou em entrevista a importância do papel dos “empresários abnegados com o espírito público que eu muitas vezes não vejo nem naqueles que militam na área pública”, citando como exemplos Ana Maria Diniz (do Instituto Península) e o próprio Jair Ribeiro (da APE), Nalini se referiu a essas mesmas pessoas como o “pessoal que costumava fazer da Secretaria um quintal. [...] uma turma [se] passando por pessoas altruístas, por mecenas. E tudo pago, não era nada voluntário”¹¹.

A assimilação de tarefas dos parceiros pela SEE-SP mais uma vez coexiste, no quarto relatório da APE, com a transferência da responsabilidade pelos atrasos e pelo não atingimento das metas ao parceiro público. Nos cinco meses abarcados por esta prestação de contas, a maioria das ações e metas estava vinculada ao pilar 2, sendo, no entanto, proporcionalmente as menos executadas (Quadro 2). Apesar do adiamento das metas de recuperação de aprendizagem para o ano de 2017 e da rejeição do orçamento para o serviço de elaboração de banco de itens das avaliações oficiais da SEE-SP (fornecido por uma empresa não identificada no processo), a Plataforma Foco Aprendizagem e a formação para o Programa Ler e Escrever foram parcialmente concluídas em conjunto com a SEE-SP. Da mesma forma, o projeto liderado pela consultoria educacional Falconi Educação, denominado “Gestão de Melhorias”, foi executado em sua totalidade. No pilar 3, observou-se uma ampliação das ações realizadas pela SEE-SP, absorvidas pela Escola de Formação Paulo Renato Costa Souza (EFAP) em parceria com a consultoria UNA. Além disso, foram realizadas ações para o desenvolvimento de habilidades socioemocionais e empreendedoras, conduzidas pela empresa responsável pela plataforma *DreamShaper*, ferramenta online de aprendizagem baseada em projetos. A única ação do pilar 4, apresentada como concluída, foi o projeto que visava mapear gastos, reduzir custos e identificar prioridades do PECSP (tal documento não consta do processo administrativo). Já para o pilar 5, foi indicada a conclusão de

¹¹ Entrevistas realizadas em 27 nov. 2020 (Voorwald) e 01 dez. 2020 (Nalini), por Eliane Bruini, Fernando Cássio e Márcia Jacomini.

etapa diagnóstica do Projeto Gestão Democrática (PGD), realizada em 1.500 escolas com metodologia fornecida pelo Instituto Inspirare.

O volume 7 do processo administrativo contém uma série de longos documentos que compõem o conjunto de anexos ao quarto relatório de prestação de contas. O primeiro deles é um dossiê com resultados de avaliações de estudantes dos três primeiros anos do Ensino Fundamental da rede estadual paulista entre 2014 e 2016. Na sequência, é apresentado o relatório final produzido pela empresa Falconi Educação, referente às ações do pilar 2, com o objetivo de elevar os números do Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (Idesp) de 2016 em 77 escolas da Diretoria de Ensino Leste 4 (cidade de São Paulo). Segundo a Falconi, todos os ciclos de ensino atingiram as metas de desempenho em Matemática para o terceiro bimestre, mas ficaram aquém das metas em Língua Portuguesa. A empresa justificou esse resultado com base em “uma possível insuficiência das ações dos planos elaborados pelas escolas” (fl. 1489), sem considerar que o insucesso pudesse estar relacionado a deficiências da própria proposta, que depois ganhou o nome de Método de Melhoria de Resultados (MMR).

Em seguida, aparece anexada ao processo, de forma um tanto descontextualizada, uma proposta assinada pela empresa Pearson Brasil intitulada “SEE-SP: Programa Integrado de Inglês para Professores da Rede Pública”. Documentos desse tipo causaram estranhamento à Consultoria Jurídica da SEE-SP, que por duas vezes recomendou à Câmara Técnica de Acompanhamento do PECSP (24 abr. 2017 e 25 jul. 2018) uma revisão do material:

deixar registrado nos autos qual o papel ou participação de outras entidades que interagiram nas atividades previstas no Plano de Trabalho anterior, tais como a entidade “FALCONI Educação” (fls. 1483-1546) e “Pearson” (fls. 1547-1574) para fins de acompanhamento e distinção das intervenções de cada uma delas (fls. 1637-1638; 2068).

A correspondência entre a SEE-SP e a APE referente ao terceiro termo aditivo do convênio inicia-se com um memorando de Valéria de Souza, datado 3 de abril de 2017, ao secretário Nalini, recomendando a prorrogação da vigência do convênio até 2018. No dia seguinte, Nalini envia um ofício a Jair Ribeiro para formalizar o convite à entrega de novo plano de trabalho para 2017-2018.

Em dois pareceres jurídicos anteriores (23 set. 2015 e 11 ago. 2016), a Consultoria Jurídica da SEE-SP apontou que o plano de trabalho de 2015-2016, referente ao segundo termo aditivo do convênio, não foi submetido à apreciação da Câmara Técnica de Acompanhamento do PECSP, instituída pelo Decreto n.º 57.571/2011. A justificativa de Valéria de Souza (13 jul. 2016), de que “novo plano de trabalho não foi submetido à Câmara Técnica de Acompanhamento do Programa por vacância de sua presidência” (fl. 1275), foi rejeitada. A Consultoria Jurídica foi além:

o referido Parecer [...] deve ser pormenorizado e contemplar: (i) a apresentação de uma planilha comparativa de cada mudança efetuada entre o Plano de Trabalho original [...] e o novo Plano [...]; (ii) a justificativa da pertinência e conveniência das alterações e, (iii) a expressa recomendação ou não de adoção de cada alteração proposta pela Entidade conveniada (fls. 1163; 1322-1323).

Com o objetivo de regularizar o acompanhamento do convênio, a Resolução SE n.º 62 (12 dez. 2016) designou servidores para integrar a Câmara Técnica, que até aquele momento era uma instância meramente formal. Tal como o plano de trabalho 2015-2016, o plano de trabalho 2016-

2017 (fls. 1276-1307), referente ao terceiro termo aditivo, assinado em 18 de janeiro de 2016 (Quadro 3), também não havia sido analisado pela instância que deveria acompanhar a execução do convênio, que já durava 45 meses e se encaminhava para o quarto aditamento. Com a nomeação dos novos membros, o processo administrativo trouxe, pela primeira vez, um parecer detalhado da Câmara Técnica de Acompanhamento do PECSP (fls. 1580-1588) sobre um plano de trabalho que vinha sendo executado há quase um ano sem qualquer parecer da instância responsável.

Também aparecem no processo administrativo, pela primeira vez, três sinopses de reuniões da Câmara Técnica (fls. 1589-1592; 1595-1596; 1628-1629). Na primeira dessas reuniões (19 dez. 2016), foi aprovado o plano de trabalho 2016-2017 referente ao termo aditivo vigente desde janeiro de 2016. Na segunda reunião (20 mar. 2017), foi aprovado o 4º relatório de prestação de contas da conveniada, operação que, até então, consistia em uma troca de memorandos entre Valéria de Souza e a presidência da Câmara Técnica, que acatava os encaminhamentos da gestora do convênio. A última dessas reuniões (17 abr. 2017) teve como pauta a aprovação do plano de trabalho 2017-2018 (fls. 1600-1620), com vistas à prorrogação do convênio por mais 15 meses a partir de maio de 2017. Aqui, contrariando mais uma vez a recomendação da Consultoria Jurídica da SEE-SP, o plano de trabalho foi aprovado sem parecer analítico da Câmara Técnica. Isso, contudo, foi considerado suficiente para a assinatura do terceiro termo aditivo do convênio (29 abr. 2017).

A folha de rosto do quinto relatório de prestação de contas, no volume 8 do processo administrativo (fls. 1657-1689), informa sobre o grau de execução das tarefas do período e faz um breve balanço das ações a serem executadas ou transpostas para o próximo plano de trabalho. As justificativas da conveniada para o não atingimento das metas evocam novamente as restrições orçamentárias da SEE-SP. Mais uma vez, o parceiro público absorveu tarefas que cabiam às equipes contratadas pela APE, considerando-se executadas as ações com ou sem o apoio da conveniada. Entre os anexos ao quinto relatório, encontram-se um documento da Falconi Educação sobre a expansão do MMR na cidade de São Paulo, além de modelos de sequências didáticas de Matemática e Língua Portuguesa para o Programa Recuperação de Aprendizagens (pilar 2) e um estudo de custo das escolas PEI, que chegou à mesma conclusão do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (2015) ao mostrar que o custo-aluno anual do PEI era superior ao das escolas regulares da rede estadual (pilar 3).

No último volume aparece o sexto relatório de prestação de contas da APE, que deixa de mencionar algumas ações relativas aos pilares 4 e 5 que constavam do plano de trabalho 2017-2018. O processo administrativo é encerrado com os documentos referentes ao quarto termo aditivo do convênio. No entanto, o conjunto de documentos não inclui o plano de trabalho 2018-2019, nem pareceres técnicos ou atas de reunião da Câmara Técnica indicativos de que o plano de trabalho tenha sido apresentado pela APE. A Consultoria Jurídica da SEE-SP, em parecer anterior (07 jan. 2016), havia ressaltado que:

é da essência do presente Convênio a adaptação constante de seu objeto às novas metas estabelecidas pelo Estado de São Paulo, por ser esta uma atividade meio, de apoio às políticas públicas oficiais, motivo pelo qual, em tese, a sua prorrogação se mostra oportuna para a Administração Pública (fl. 1194).

No parecer de 25 de julho de 2018, mediante “pedido de máxima urgência”, registrou que “a decisão de prorrogar ou não entra no âmbito da discricionariedade do Administrador Público, cabendo-lhe verificar as peculiaridades de cada caso, levando em consideração questões relacionadas à eficiência e capacidade da partícipe em dar continuidade ao ajuste” (fls. 2067-2069). Assim, mesmo sem a apresentação do respectivo plano de trabalho, o quarto termo aditivo do convênio foi assinado em 27 de julho de 2018, prorrogando-se por 15 meses a parceria formal entre a SEE-SP e a APE, até 28 de outubro de 2019)¹².

A EDUCAÇÃO PÚBLICA SOB A ÓTICA DOS PARCEIROS

As ações realizadas no âmbito do convênio com a APE concentram-se em três dos cinco pilares do PECSP. As primeiras ações indicam – e isto se confirma nas múltiplas prorrogações do convênio – que os dois propósitos principais da parceria eram a *formação* de gestores e professores dentro dos cânones do PECSP e a criação de um novo *modelo de escola de jornada ampliada* na rede estadual. Ao longo da parceria, as concepções políticas, ideológicas e pedagógicas da APE e das organizações por ela contratadas orientaram a política educacional da SEE-SP, não apenas na formulação de programas e projetos, mas também em sua implementação nas unidades escolares, influenciando processos educativos e o cotidiano escolar. Nayra Karam, que presidiu a Câmara Técnica de Acompanhamento do PECSP no período da celebração do convênio, explicou a função da APE na parceria:

não havia um instrumento jurídico que formalizasse esta parceria para que a Secretaria pudesse receber serviços prestados por consultorias que ela não estava pagando. [...] Eu não me lembro se foi [orientação] [...] do governador, se foi da própria [...] Consultoria Jurídica. [...] Então, como eles eram um conjunto de pessoas que, entre si, não tinham uma personalidade jurídica única com quem se pudesse conveniar, a Parceiros [a APE] se propôs a ser a entidade, vamos dizer assim, conveniada. [...] Mas em nenhum momento ela se sobressaiu em relação às demais, ou em nenhum momento ela teve prevalência em relação até às demais, até onde eu acompanhei (Nayra Karam)¹³.

Na prática, porém, a APE controlava a entrada de novos atores privados na SEE-SP por meio da terceirização de serviços e expandia progressivamente a sua esfera de influência no governo paulista¹⁴, de maneira que o convênio celebrado em 2014 passou a se confundir com o próprio PECSP. A centralidade de APE nos rumos das políticas educacionais no estado de São Paulo, ademais, é fartamente documentada nos discursos de Alckmin e em documentos disponibilizados pela própria entidade (Cássio *et al.*, 2020; Cássio; Bruini, 2022).

Além da Câmara Técnica de Acompanhamento do PECSP, composta por servidores em cargos de confiança na SEE-SP e cuja existência, como vimos, foi estritamente formal durante grande parte da vigência do convênio, o Decreto Estadual n.º 57.571/2011 também instituiu um Conselho Consultivo do PECSP com representantes da sociedade civil indicados pelo secretário

¹² O limite máximo para a vigência do convênio, previsto na cláusula 9ª do contrato (fl. 409), era de 60 meses.

¹³ Entrevista realizada em 15 jan. 2021, por Eliane Bruini, Fernando Cássio e Márcia Jacomini.

¹⁴ Um exemplo dessa influência é o fato de Jair Ribeiro da Silva Neto ter integrado o Conselho Estadual de Educação de São Paulo entre 2013 e 2019, período que compreendeu toda a vigência do convênio entre a APE e a SEE-SP.

da educação – e com a função de encaminhar ao governador, a cada quadrimestre, um relatório das ações realizadas e do andamento da implementação do Programa. Valéria de Souza explicou a dinâmica de funcionamento do Conselho:

tinha reuniões bimestrais ou o secretário atendia [os parceiros privados] na agenda dele. [...] o secretário apresentava as principais políticas da Secretaria, o que ele havia feito nos pilares; e aí o Conselho Consultivo dava a suas sugestões. [...] Tem momentos que eu acho que as contribuições foram importantes, sabe? [...] Por outras, também acho que se o secretário não tiver uma posição de que a política é definida pela Secretaria e o que ele está ouvindo, do ponto de vista do Conselho Consultivo, é uma sugestão, também é uma linha tênue, não é? [...]

Nenhum centavo tramita entre a SEE-SP e a APE. A Parceiros da Educação ela tem um recolhimento de um fundo, que alguns parceiros podem apoiar quando é do interesse do parceiro... então no MMR, por exemplo, alguns apoiadores falaram: “Me interessa investir na [Diretoria de Ensino] Leste 4 para saber o que vai acontecer”. Então eles apoiavam a APE, num valor X, e a Parceiros fazia essa negociação financeira com a empresa, nesse caso a Falconi. [...] Então tinha coisas que a gente conseguia apoio, tinha coisas que a gente não conseguia. E tinha coisas que era decidido no Conselho Consultivo e que a SEE-SP absorvia (Valéria de Souza).

Os parceiros liderados pela APE tinham interesses muito específicos que condicionavam o “apoio” ao PECSP. Souza relata, por exemplo, que o Conselho Consultivo não se interessava pelos debates relacionados ao Plano Estadual de Educação de São Paulo (Lei n.º 16.279/2016), trazidos por Voorwald na forma de demandas de trabalho da SEE-SP: “Acho que o Conselho Consultivo não percebeu o quanto o plano era estratégico. [...] Ali estão as metas a serem alcançadas pela política pública da educação, da SEE-SP”. Apesar disso, o detalhamento das ações nos relatórios de prestação de contas da APE revela as concepções educacionais e a influência pretendida pelos parceiros sobre o contexto político-pedagógico das escolas estaduais de São Paulo.

No âmbito do pilar 1, as ações apoiadas foram majoritariamente direcionadas ao projeto da Academia de Líderes e a atividades como a alteração da avaliação e da formação de diretores escolares e dos concursos para a contratação desses profissionais. Projetos em pequena escala, como as propostas de formação para professores de Língua Inglesa e para a mediação de conflitos (Projeto Cuca Legal), são exemplos de ações apoiadas pela APE que não tiveram continuidade na SEE-SP. Da mesma forma, a Academia de Líderes, carro-chefe do pilar 1, na qual os parceiros investiram R\$ 400 mil (Quadro 1), não foi adiante.

Após maio de 2016, não se encontra qualquer referência à Academia de Líderes da SEE-SP no processo administrativo, em notícias da SEE-SP ou nos relatórios anuais da FDC¹⁵. Em meados de 2019, já no governo de João Doria, a SEE-SP iniciou o processo seletivo para um projeto similar à Academia de Líderes: o Projeto Líderes Públicos, em parceria com Fundação Brava, Fundação Lemann, Instituto Humanize e Instituto República.

Já a proposta de revisão do plano de carreira do magistério paulista, outra meta estabelecida para o pilar 1, não chegou a ser realizada durante o período de vigência do convênio (nem depois disso). Com efeito, os interesses dos parceiros não se concentravam na valorização da carreira

¹⁵ Disponíveis em: www.fdc.org.br/sobreadc/responsabilidade-social/relatorios-anual. Acesso em: 11 mar. 2024.

docente dentro do regime jurídico do sistema público, mas na flexibilização das formas de contratação, como se observa no modelo de Gratificação de Dedicção Plena Integral (GDPI) adotado nas escolas PEI (Giroto; Jacomini, 2019).

No pilar 2, as principais ações dos parceiros foram direcionadas à formação de professores e gestores escolares, com ênfase em ferramentas de avaliação, gestão de indicadores e atingimento de resultados. Com exceção do MMR, modelo de gestão escolar para resultados implantado como estudo piloto na DE Leste 4 em 2016 e paulatinamente ampliado até 2019, a maior parte das ações do pilar 2 foi constituída por pequenos projetos que foram descontinuados ou absorvidos pela SEE-SP. A Plataforma Foco Aprendizagem, por exemplo, construída para que as escolas acompanhassem a evolução dos indicadores e realizassem simulações para alcançar suas metas anuais, foi subutilizada em virtude da implantação pela SEE-SP de um novo módulo na Secretaria Escolar Digital (SED) com as mesmas funções da plataforma.

O pilar 3 é o mais consistente em termos da continuidade das ações ao longo do tempo. Concebido como grande política, o PECSP mirou o desenvolvimento de um novo modelo de escola na rede estadual paulista. O PEI condensa todas as expectativas que, desde o início, sustentaram o PECSP. Não por acaso, a meta de ampliar gradativamente o PEI até 2030, visando “atingir a totalidade dos alunos do ensino médio e do Ciclo II” (Voorwald, 2017, p. 60), coincide com o objetivo global do PECSP de “colocar nosso sistema de ensino entre os 25 melhores do mundo até 2030” (São Paulo, 2013, p. 6).

Para o processo de implementação do PEI nas escolas regulares, a linha de trabalho proposta pelos parceiros consistia em transformar a gestão da escola com uma sequência de “Procedimentos Passo a Passo”, separados por assuntos como “Clubes Juvenis”, “Disciplinas Eletivas”, “Guia de Aprendizagem”, “Projeto de Vida”, “Nivelamento”, “Gestão de Desempenho”, “Valores, Princípios e Premissas”, “Indicadores” etc. (fls. 658-873). Com base nos resultados positivos do PEI em escolas que atendiam os anos finais do Ensino Fundamental e o Ensino Médio¹⁶, Herman Voorwald orientou que o programa fosse estendido às unidades dos anos iniciais a partir de 2013.

O quarto relatório de prestação de contas da APE traduz os instrumentos de gestão do PEI na forma de sete metas finais: 1) Programa Compasso Socioemocional¹⁷; 2) Atingir 60% dos professores com evolução nas competências de Língua Inglesa, segundo o Quadro Comum Europeu de Referência para Línguas; 3) Projeto Educação Física¹⁸; 4) Apoiar a formação de 544 profissionais das Diretorias de Ensino sobre as bases dos modelos pedagógicos e de gestão do PEI; 5) Consolidar as aprendizagens em Língua Portuguesa e Matemática, a fim de compatibilizar o nível de desenvolvimento dos alunos ao ano escolar; 6) Garantir que o envolvimento de professores e alunos contribua para o desenvolvimento dos projetos de acordo com os objetivos

¹⁶ Esses resultados “positivos”, contudo, não podem ser lidos sem considerar que o PEI deliberadamente seleciona estudantes com maior nível socioeconômico (Giroto; Cássio, 2018; REPU, 2021).

¹⁷ Consistia em um currículo anual para a formação de professores e estudantes em “habilidades socioemocionais”. A implantação foi realizada de forma voluntária pelo Instituto Vila Educação, com apoio do Instituto Phi, em 21 escolas estaduais da cidade de São Paulo.

¹⁸ Realizado pelo Instituto Esporte e Educação (IEE), OSCIP foi fundada em 2001 pela ex-jogadora de voleibol Ana Moser. A prestação de contas sugere que o IEE forneceu materiais, a formação dos professores e realizou avaliação de impacto com 88 docentes, mas não há informações sobre o custo desses serviços (fls. 1358-1361).

pedagógicos¹⁹; consolidar o trabalho já realizado com habilidades socioemocionais e empreendedoras e contribuir para uma melhoria nas turmas que usaram a plataforma *DreamShaper*; e 7) Produzir relatório analítico dos custos médio e unitário por aluno do modelo PEI (fls. 1327-1369).

Assim como nos demais pilares, algumas ações experimentais do pilar 3 foram descontinuadas (plataforma *DreamShaper*, Projeto Educação Física) ou absorvidas pela SEE-SP. O Programa Compasso Socioemocional também não foi adiante na rede estadual, mas o investimento do governo paulista na formação para habilidades socioemocionais aumentou a partir de 2019, com a parceria entre a SEE-SP e o Instituto Ayrton Senna (Goulart *et al.*, 2021).

Embora os pilares 4 e 5 do PECSP não tenham tido grande destaque entre as ações do convênio, as ocupações escolares de 2015-2016 obrigaram o governo paulista a oferecer respostas na forma de políticas educacionais. Se, dentre as ações do pilar 4, estavam incluídas a reforma administrativa de 2011 e a polêmica reorganização escolar de 2015 – políticas de gestão organizacional e financeira que antecederam o convênio com a APE –, o pilar 5 foi muito mais mobilizado pela gestão da SEE-SP *após* as ocupações escolares; um tipo de resposta às demandas dos estudantes em luta.

Desde o início de 2016, o governo paulista vinha incentivando os estudantes das escolas estaduais a se organizarem em grêmios escolares, o que veio, em maio de 2016, a se tornar parte do Projeto Gestão Democrática (PGD), uma resposta da SEE-SP às ocupações (Arelaro; Jacomini; Carneiro, 2016; Cássio; Bruini, 2022; Jacomini *et al.*, 2022b). O eixo do PGD vinculado ao fomento dos grêmios escolares “convida os estudantes a estabelecerem o protagonismo juvenil e criarem meios de discussões para avaliar a própria realidade e propor soluções”.²⁰ Os grêmios a que a SEE-SP se referia eram evidentemente diferentes dos grêmios livres reivindicados pelos estudantes (Campos; Medeiros; Ribeiro, 2016). Se, por um lado, o chamamento ao voluntarismo do PGD ecoava concepções semelhantes às do Programa Escola da Família – o grande programa de Alckmin no período 2003-2006 (com Gabriel Chalita à frente da SEE-SP) – por outro, tentava institucionalizar os conflitos, permitindo à SEE-SP monitorar os níveis de descontentamento nas escolas.

O apoio dos parceiros às ações de aprofundamento da gestão democrática nas escolas estaduais paulistas foi, por óbvio, bastante pontual. O Instituto Inspirare forneceu a metodologia para a etapa diagnóstica inicial (grupos de escuta) do PGD, mas a SEE-SP assumiu toda a execução do projeto. Apesar disso, o projeto foi incluído nos relatórios de prestação de contas da APE.

¹⁹ A tradução desta meta um tanto abstrata é feita no próprio relatório da APE: “Formar os professores para a importância do ensino empreendedor e com base em projeto (*sic*) e para a utilização de ferramenta [a plataforma *DreamShaper*] e, principalmente, para motivar e engajar os alunos em novas formas de aprender, que conectam a vida escolar com a comunidade em que estão inseridos. A partir do contato com a plataforma, desenvolver competências de trabalho e socioemocionais nos alunos e mostrar que é possível estruturar ideias e lançar projetos próprios relacionado (*sic*) com o que aprendem na escola” (fl. 1302).

²⁰ Disponível em: www.educacao.sp.gov.br/gremio-estudantil. Acesso em: 08 abr. 2022.

CONCLUSÕES

A ideia de que modelos de gestão privados são mais eficientes e eficazes que os modelos públicos encontra na concepção de “público não estatal” e no incentivo às parcerias público-privadas um vasto cardápio de formas de privatização dos serviços públicos, consubstanciadas na Nova Gestão Pública (Verger; Normand, 2015; Jacomini; Nascimento; Stoco, 2023). Entretanto, ao longo da vigência do convênio com a APE, muitas das ações contratualizadas com os parceiros foram absorvidas pela rede estadual. A percepção tardia da administração pública a respeito de sua própria capacidade de trabalho – a “*expertise*”; o “*know-how*”, nas palavras de Valéria de Souza – pode ser explicada, ao mesmo tempo, pela falta de planejamento da SEE-SP para a implantação de uma política de Estado com a escala do PECSP como por pressões internas à administração pública em favor do conveniamento com “parceiros” da sociedade civil. O resultado dessa soma de fatores, no caso analisado, foi a celebração (e tripla prorrogação) de um convênio para realizar atividades que não necessariamente demandariam ajuda externa.

A análise do processo administrativo do PECSP corrobora estudos anteriores que apontam o aumento da participação do setor privado não apenas na orientação das políticas educacionais, mas também na gestão da rede de ensino e no cotidiano das escolas (Cássio *et al.*, 2020; Ramos; Goulart; Jacomini, 2023; Adrião *et al.*, 2024). Os nove volumes do processo e as entrevistas realizadas sugerem a assimilação, por parte da SEE-SP, de pressupostos da gestão privada e a incorporação de concepções pedagógicas e orientações formativas provenientes dos parceiros. Ao mesmo tempo, a SEE-SP também demandava apoio dos agentes privados por meio do Conselho Consultivo do PECSP. A predisposição dos parceiros para auxiliar, contudo, dependia de uma congruência de expectativas entre as partes; isto é, das relações e acordos que conformam o próprio conceito gramsciano de Estado Integral.

Não surpreende, nesse sentido, que as organizações intermediadas pela APE somente tenham apoiado a SEE-SP na implantação de projetos formativos com orientação individualista e meritocrática, ainda que pontuais, experimentais e sem ensejar continuidade ou aumento de escala na rede estadual. De todo modo, as concepções educacionais dos parceiros coincidiam quase sempre com as concepções da alta burocracia da SEE-SP, porquanto a ideia de Estado Integral pressupõe justamente a indefinição e a opacidade entre processos e papéis desempenhados pelos setores público e privado.

A proposta de adaptar o ciclo PDCA (um método de gestão para o controle de processos em fábricas e empresas) para as escolas estaduais de São Paulo (Cássio, 2023), por exemplo, não partiu dos parceiros, mas do secretário Voorwald, engenheiro mecânico de formação que assumiu a SEE-SP sem qualquer experiência prévia com a educação básica. A partir da proposta de Voorwald – que, segundo Valéria de Souza, viu o modelo sendo aplicado em escolas do Rio de Janeiro –, a APE angariou apoiadores e prospectou no mercado uma consultoria capaz de fornecer o serviço. Assim, surgiu a política de gestão para resultados que ficou conhecida como MMR.

O convênio do PECSP evidencia aquilo que a literatura tem apontado como a metamorfose do Estado provedor, responsável pela garantia dos insumos necessários à realização do direito à educação, no Estado avaliador, que se ocupa predominantemente do estabelecimento de metas e da elaboração de indicadores para medir a performance dos sistemas educacionais (Afonso, 2000). A definição das metas e de seus respectivos sistemas de mensuração – como mostram os planos

de trabalho da APE e os pareceres técnicos e jurídicos da SEE-SP analisados – é realizada sempre externamente às escolas, desconsiderando as demandas das comunidades.

Ainda que não tenhamos avançado em uma análise sobre a repercussão nas escolas do conjunto de ações do convênio do PECSP, os documentos reunidos no processo administrativo não são capazes de demonstrar que as ações da parceria tenham levado à melhoria da qualidade do ensino. A despeito da engenhosidade das soluções e das intervenções apresentadas pelos parceiros, o vasto conjunto de dados que analisamos desafia a crença na superioridade da gestão privada e nos leva a concluir que a complexidade dos sistemas de ensino e dos processos educativos demanda a retomada e o aprofundamento do sentido público do direito, da qualidade e da gestão da educação.

AGRADECIMENTOS

Este artigo é parte dos resultados da pesquisa “Política Educacional na Rede Estadual Paulista (1995 a 2018)”, financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) e coordenada por Márcia Aparecida Jacomini (processo n.º 2018/09983-0).

REFERÊNCIAS

- ADRIÃO, Theresa; BRABACH, Nádia; GARCIA, Teise; SANTOS, Maria José B. dos. O filantropocapitalismo e a terceira geração da privatização da educação paulista. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 50, e262306, 2024. <https://doi.org/10.1590/S1678-4634202450262306>
- AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional**: regulação e emancipação. São Paulo: Cortez, 2000.
- ARELARO, Lisete Regina Gomes; JACOMINI, Márcia Aparecida; CARNEIRO, Silvio Ricardo Gomes. Limitações da participação e gestão “democrática” na rede estadual paulista. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 37, n. 137, p. 1143-1158, 2016. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302016167343>
- BALL, Stephen J. **Educação Global S.A.**: novas redes políticas e o imaginário neoliberal. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2014.
- BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República / Câmara da Reforma do Estado / Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em: www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf. Acesso em: 11 mar. 2024.
- CAMPOS, Antonia M.; MEDEIROS, Jonas; RIBEIRO, Márcio Moretto. **Escolas de luta**. São Paulo: Veneta, 2016.
- CÁSSIO, Fernando. Gestão para resultados na escola pública. In: CORTI, Ana Paula; CÁSSIO, Fernando; STOCO, Sergio (org.). **Escola pública**: práticas e pesquisas em educação. Santo André: Editora UFABC, 2023, p. 81-91. Disponível em:

<https://editora.ufabc.edu.br/downloads?task=download.send&id=49&catid=5&m=0>. Acesso em: 11 mar. 2024.

CÁSSIO, Fernando; AVELAR, Marina; TRAVITZKI, Rodrigo; NOVAES, Thais Andrea Furigo. Heterarquização do Estado e a expansão das fronteiras da privatização da educação em São Paulo. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 41, e241711, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES.241711>

CÁSSIO, Fernando; BRUINI, Eliane da Costa. A rede pública de ensino como campo de experimentação: políticas educacionais no estado de São Paulo, 2015-2018. In: JACOMINI, Márcia Aparecida; STOCO, Sergio (org.). **Política e gestão da educação na rede estadual paulista, 1995-2018**. São Paulo: Alameda, 2022, p. 253-312.

GIROTTO, Eduardo Donizeti; CÁSSIO, Fernando. A desigualdade é a meta: implicações socioespaciais do Programa de Ensino Integral na cidade de São Paulo. **Education Policy Analysis Archives**, v. 26, p. 109, 2018. <https://doi.org/10.14507/epaa.26.3499>

GIROTTO, Eduardo Donizeti; JACOMINI, Márcia Aparecida. 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**, Americana, ano XXI, n. 45, p. 87-113, 2019. <https://doi.org/10.19091/reced.vi0.822>

GOULART, Débora Cristina; SIQUEIRA, Gabriel di Pierro; NASCIMENTO, Thais Fernanda Martins; LOURENÇO, Vanessa Cândida. **Inova Educação: leitura crítica sobre a proposta de reforma educacional dirigida à juventude paulista**. São Paulo: Ação Educativa / Gepud / Unifesp, 2021. Disponível em: https://tonorumo.org.br/wp-content/uploads/2022/06/Pesquisa_Inova-Educacao_Leitura-critica-sobre-a-proposta-de-reforma-educacional-dirigida-a-juventude-paulista.pdf. Acesso em: 11 mar. 2024.

GRAMSCI, Antonio. **Quaderni del carcere**. Volume Terzo. Edizione critica dell'Istituto Gramsci, a cura di Valetino Gerratana. Torino: Einaudi, 2014.

JACOMINI, Márcia Aparecida. O conceito gramsciano de Estado Integral em pesquisas sobre políticas educacionais. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 46, e214645, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1678-4634202046214645>

JACOMINI, Márcia Aparecida; SILVA, Caio Cabral da; PAULA, Daniela Aparecida Guedes de; BRUINI, Eliane da Costa; VEREDA, Rita de Cássia. Gestão para resultados na política educacional paulista (2011-2014). In: JACOMINI, Márcia Aparecida; STOCO, Sergio (org.). **Política e gestão da educação na rede estadual paulista, 1995-2018**. São Paulo: Alameda, 2022a, p. 199-252.

JACOMINI, Márcia Aparecida; PERRELLA, Cileda dos Santos Sant'Anna; ALENCAR, Felipe; STOCO, Sergio. Gestão (não) democrática na política educacional do estado de São Paulo – 1995-2018. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 103, n. 263, p. 117-137, 2022b. Disponível em: <https://doi.org/10.24109/2176-6681.rbep.103i263.4975>

JACOMINI, Márcia Aparecida; NASCIMENTO, Iracema Santos do; STOCO, Sergio. Política educacional na rede estadual paulista sob a Nova Gestão Pública (1995-2018). **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 39, e26145, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-469826145>

MENDONÇA, Sônia Regina de. O Estado Ampliado como ferramenta metodológica. **Marx e o Marxismo**, Niterói, v. 2, n. 2, p. 26-43, 2014. Disponível em: www.niepmarx.com.br/index.php/MM/article/view/35. Acesso em: 11 mar. 2024.

RAMOS, Rubia de Araujo; GOULART, Débora Cristina; JACOMINI, Márcia Aparecida. Experiências, percepções e expectativas de estudantes na escola gerencialista da rede estadual paulista. **Pro-Posições**, Campinas, v. 34, e20210129, 2023. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1980-6248-2021-0129>

REDE ESCOLA PÚBLICA E UNIVERSIDADE [REPU]. **Nota Técnica sobre o Programa Ensino Integral (PEI)**. 2. ed. São Paulo: REPU, 17 jun. 2021. Disponível em: www.repu.com.br/notas-tecnicas. Acesso em: 11 mar. 2024.

SÃO PAULO. SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO [SEE-SP]. **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: SEE-SP, 2013. Disponível em: www.educacao.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/572.pdf. Acesso em: 11 mar. 2024.

SÃO PAULO. SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO [SEE-SP]. **Processo Administrativo SEE n.º 899.787/2018**. Convênio Programa Educação – Compromisso de São Paulo. Interessado: Associação Parceiros da Educação. 9 v. (mimeo.)

SOUSA, Sandra M. Zákia L. Parceria escola-empresa no estado de São Paulo: mapeamento e caracterização. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 21, n. 70, p. 171-188, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302000000100010>

TARLAU, Rebecca; MOELLER, Kathryn. O consenso por filantropia: como uma fundação privada estabeleceu a BNCC no Brasil. **Currículo sem Fronteiras**, v. 20, n. 2, p. 553-603, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.35786/1645-1384.v20.n2.11>

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO [TCE-SP]. **Relatório de fiscalização de natureza operacional sobre os modelos de educação em período integral existentes na rede pública estadual de ensino**. TCA n. 17.941/026/15 (TC – 3.554/026/15). Período de fiscalização 2012 a 2015. Disponível em: www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/portal/educacao_tempo_integral.pdf. Acesso em: 11 mar. 2024.

VERGER, Antoni; NORMAND, Romuald. 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, p. 599-622, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302015152799>

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

Recebido em: 26 de junho de 2024

Aprovado em: 11 de julho de 2024