

# A GEOGRAFIA IMPORTA: ANÁLISE DA DIMENSÃO ESPACIAL DE DUAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO ESTADO DE SÃO PAULO, BRASIL

GEOGRAPHY MATTERS: ANALYSIS OF THE SPACE DIMENSION OF TWO EDUCATIONAL POLICIES IN THE STATE OF SÃO PAULO, BRAZIL

LA GEOGRAFÍA IMPORTA: ANÁLISIS DE LA DIMENSIÓN ESPACIAL DE DOS POLÍTICAS EDUCACIONALES EN EL ESTADO DE SÃO PAULO, BRASIL

## **Eduardo Donizeti Giroto**

*Professor Doutor do Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo (USP).*

*E-mail: [egiroto@usp.br](mailto:egiroto@usp.br)*

## **João Victor Pavesi de Oliveira**

*Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Universidade de São Paulo (USP).*

*Pesquisador do Laboratório de Ensino e Material Didático (LEMADI/USP). E-mail: [joao.pavesi@gmail.com](mailto:joao.pavesi@gmail.com)*

## **Felipe Garcia Passos**

*Mestre em Educação (FE-USP). Pesquisador do LEMADI/USP. Professor assistente no Instituto Federal do Pará. E-mail: [felipepassos9@gmail.com](mailto:felipepassos9@gmail.com)*

## **Larissa de Campos**

*Estudante de graduação do Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo. Pesquisadora do LEMADI/USP. E-mail: [larissa2.campos@usp.br](mailto:larissa2.campos@usp.br)*

## **Jaqueline Marinho de Oliveira Souza**

*Estudante de graduação do Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo. Pesquisadora do LEMADI/USP. E-mail: [jaqueline.marinho.souza@usp.br](mailto:jaqueline.marinho.souza@usp.br)*

## **RESUMO**

Este artigo apresenta resultados do projeto *Atlas da Rede Estadual de Educação de São Paulo*, discutindo a importância da análise espacial nas/das políticas educacionais. Para tanto, analisamos duas políticas educacionais implementadas pela Secretaria Estadual de Educação de São Paulo (SEE-SP), baseadas no princípio da Nova Gestão Pública. Trata-se do Programa de Ensino Integral (PEI), iniciado em 2012, e do Projeto de Reorganização Escolar, de 2015. Nesta análise, elaboramos uma série de mapas, espacializando as duas políticas no município de São Paulo, recorte investigativo desta pesquisa, que demonstram como estas têm ampliado as desigualdades espaciais e educacionais, na contramão da efetivação do direito à educação. Utilizando dados públicos, concluímos que, no caso da Reorganização

Escolar, o argumento defendido pelo governo de decréscimo demográfico para o fechamento de escolas não se sustenta, uma vez que tal fenômeno não se converte automaticamente em diminuição de matrículas. Já sobre o Programa de Ensino Integral, reconhecemos que se baseia numa lógica insularizante, produzindo unidades escolares privilegiadas destinadas a alunos que moram nas regiões com as melhores condições estruturais da cidade. De forma geral, as análises apresentadas revelam a lógica de racionalização gerencial dos recursos da rede estadual de educação, que pouco dialoga com a desigualdade espacial da escola pública e do território paulistano. Nesse sentido, nota-se a permanência do abstracionismo pedagógico como norteadora das políticas educacionais no estado de São Paulo, sob a lógica da Nova Gestão Pública, em que as condições de desigualdade socioespacial encontradas na referida rede são pouco problematizadas pelas políticas educacionais propostas.

**Palavras-chave:** desigualdade espacial, reorganização escolar, programa de ensino integral, estado de São Paulo.

## ABSTRACT

This article presents results from the Atlas project of the State Education Network of São Paulo, discussing the importance of spatial analysis in educational policies. Therefore, we analyze two educational policies implemented by the State Department of Education of São Paulo (SEE-SP), based on the New Public Management principle. These are the Integral Education Program (PEI), initiated in 2012, and the School Reorganization Project of 2015. In the analysis, we elaborated a series of maps, spatializing the two policies in the city of São Paulo, a research clipping of this research, which demonstrate how they have expanded spatial and educational inequalities, contrary to the realization of the right to education. Using public data, we conclude that, in the case of School Reorganization, the argument advocated by the government for a demographic decrease in the closure of schools does not hold, since such a phenomenon does not automatically lead to a decrease in enrollments. Regarding the Integral Education Program, we recognize that it is based on an insularist logic, producing privileged school units for students living in the regions with the best structural conditions in the city. In general, the analyzes presented here reveal the logic of managerial rationalization of the resources of the state education network, which has little dialogue with the spatial inequality of the public school and the territory of São Paulo. In this sense, we can observe the persistence of pedagogical abstractionism as the guiding principle of educational policies in the state of São Paulo, under the New Public Management logic, in which the conditions of socio-spatial inequality found in this network are little problematized by the proposed educational policies

**Keywords:** spatial inequality, school reorganization, integral education program, state of São Paulo.

## RESUMEN

Este artículo presenta resultados del proyecto Atlas de la Red Estadual de Educación de São Paulo, discutiendo la importancia del análisis espacial en las políticas educativas. Para ello, analizamos dos políticas educativas implementadas por la Secretaría Estatal de Educación de São Paulo (SEE-SP), basadas en el principio de la Nueva Gestión Pública. Se trata del Programa de Enseñanza Integral (PEI), iniciado en 2012, y del Proyecto de Reorganización Escolar, de 2015. En el análisis, elaboramos una serie de mapas espacializando las dos políticas en el municipio de São Paulo, recorte investigativo de esta investigación, que demuestran cómo las mismas han ampliado las desigualdades espaciales y educativas, en contra de la efectividad del derecho a la educación. Utilizando datos públicos, concluimos que, en el caso de la Reorganización Escolar, el argumento defendido por el gobierno de decrecimiento demográfico para el cierre de escuelas no se sostiene, ya que tal fenómeno no se convierte automáticamente en disminución de matrículas. En cuanto al Programa de Enseñanza Integral, reconocemos que se basa en una lógica insularizante, produciendo unidades escolares privilegiadas destinadas a alumnos que viven en las regiones con las mejores condiciones estructurales de la ciudad. En general, los análisis aquí presentados revelan la lógica de racionalización gerencial de los recursos de la red estadual de educación, que poco dialoga con la desigualdad espacial de la escuela pública y del territorio paulistano. En este sentido, se nota la permanencia del abstraccionismo pedagógico como orientadora de las políticas educativas en el estado de São Paulo, bajo la lógica de la Nueva Gestión Pública, en que las condiciones de desigualdad socioespacial encontradas en la referida red son poco problematizadas por las políticas educativas propuestas.

Palabras-clave: desigualdad espacial, reorganización escolar, programa de enseñanza integral, estado de São Paulo.

---

## INTRODUÇÃO

Neste artigo, discutimos a importância da dimensão espacial da educação na elaboração, implementação e avaliação de políticas e pesquisas educacionais. Para tanto, apresentamos as análises construídas a partir do projeto *Atlas da Rede Estadual de Educação de São Paulo*, desenvolvido no Laboratório de Ensino e Material Didático (LEMADI) do Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo (USP), projeto integrado à Rede Escola Pública e Universidade, que reúne docentes das universidades e escolas públicas localizadas no estado de São Paulo.

Temos, em trabalhos anteriores (GIROTTTO, 2016; GIROTTTO et al., 2017), apontado a relevância da dimensão espacial das políticas públicas, partindo do princípio de que

*Há desigualdades sociais que são, em primeiro lugar, desigualdades territoriais, porque derivam do lugar onde cada qual se encontra. Seu tratamento não pode ser alheio às realidades territoriais. O cidadão é o indivíduo num lugar. A República será realmente democrática quando considerar todos os cidadãos como iguais, independente do lugar onde estejam (SANTOS, 1987, p. 123).*

Em nossa perspectiva, é fundamental pensar a relação intrínseca entre o território e as condições efetivas de realização dos direitos sociais. Nesta lógica, o exercício da cidadania comporta a distribuição equitativa de equipamentos e serviços públicos como condição sem a qual não podemos ir além do discurso do direito como elemento apenas jurídico, fundamento da democracia liberal. A dimensão territorial da cidadania, nestes termos, repõe o debate sobre políticas públicas que, reconhecendo a desigualdade como elemento fundante da sociedade sob o modo de produção capitalista, proponham ações ampliadoras das condições objetivas de escolha dos sujeitos, minimizando as desigualdades socioeconômicas que se revelam também espacialmente.

Nesse sentido, partimos do pressuposto de que é fundamental reconhecer o direito à educação como direito territorial nos diferentes momentos que envolvem as políticas educacionais (elaboração, execução, avaliação), como condição essencial para se enfrentar as desigualdades que marcam a oferta da educação pública, no Brasil. Em nossa perspectiva, a Nova Gestão Pública – com ênfase na gestão para e por resultados – se assenta em uma lógica de política educacional pautada naquilo que Azanha (2011) denominou de “abstracionismo pedagógico”, e que pressupõe o não reconhecimento da dimensão espacial da escola e da educação. Com isso, as unidades escolares e os seus sujeitos são tomados como indiferenciados, sendo pouco relevante o contexto socioespacial da qual fazem parte. Segundo esse autor,

*No estudo da escola brasileira, com raras exceções, as análises, por não se fundamentarem em cuidadosos e preliminares estudos descritivos, sugerem uma permanência a-histórica da instituição escolar, sendo por isso mesmo, incapazes de captar as efetivas transformações que ocorreram nas últimas décadas. Na verdade, a escola brasileira tem sido estudada como se fora uma entidade abstrata, completamente desligada de uma ambiência histórica (AZANHA, 2011, p. 45).*

Feita no início da década de 1990, a crítica de Azanha (2011, p. 43) aos estudos acerca da escola brasileira, baseada na lógica do abstracionismo pedagógico – no qual se busca “separar, tomar como autônomos e independentes aspectos dos objetos (no seu significado mais amplo) que não são separáveis” – ainda é válida, uma vez que, como buscaremos demonstrar neste trabalho, as políticas educacionais construídas recentemente se baseiam em uma escola abstrata, desvinculada do contexto socioespacial da qual é parte intrínseca, ponto em uma rede complexa de significações que envolvem a formação socioespacial brasileira em seu movimento contraditório com a formação do espaço mundial sob o modo de produção capitalista.

Na Nova Gestão Pública, as políticas de currículos padronizados e de avaliação em larga escala, tais como o Programa Internacional de Avaliação Estudantil (PISA), o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB)<sup>1</sup> e o Sistema de Avaliação de Rendimentos Escolar do Estado de São Paulo (SARESP),<sup>2</sup> ganham centralidade e repõem, em termos semelhantes, a ideia do abstracionismo pedagógico. Tais políticas, como veremos, têm sido utilizadas com o intuito de ampliar o controle sobre as unidades escolares e o trabalho docente, bem como uma estratégia para ocultar as diferentes responsabilidades pelo fracasso verificado em diferentes redes e sistemas educacionais no Brasil e as desigualdades inerentes ao modelo econômico hegemônico. Há que se ressaltar que a crítica a essas políticas tem sido realizada por pesquisadores e pesquisadoras de diferentes partes do mundo, com posições teórico-metodológicas distintas, o que revela a importância de se compreender as intencionalidades político-econômicas que estão em sua base.

<sup>1</sup> O SAEB, instituído em 1990, é composto de um conjunto de avaliações externas em larga escala, e tem como principal objetivo realizar um diagnóstico da educação básica brasileira e de alguns fatores que possam interferir no desempenho do estudante, fornecendo um indicativo sobre a qualidade do ensino ofertado. O levantamento produz informações que subsidiam a formulação, a reformulação e o monitoramento das políticas públicas nas esferas municipal, estadual e federal, visando a contribuir para a melhoria da qualidade, equidade e eficiência do ensino. Além disso, procura também oferecer dados e indicadores sobre fatores de influência do desempenho dos alunos nas áreas e anos avaliados. Em 2005, o SAEB foi reestruturado e passou a ser composto de duas avaliações: a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB), que manteve as características, os objetivos e os procedimentos da avaliação efetuada até aquele momento pelo SAEB, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), conhecida como Prova Brasil, criada com o objetivo de avaliar a qualidade do ensino ministrado nas escolas das redes públicas. Em 2013, a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) foi incorporada ao SAEB para melhor aferir os níveis de alfabetização e letramento em língua portuguesa (leitura e escrita) e matemática. Informações disponíveis em: <http://portal.inep.gov.br/educacao-basica/saeb>

<sup>2</sup> O SARESP é uma avaliação externa, realizada anualmente pelo governo estadual, aos alunos do ensino fundamental (3º, 5º, 7º e 9º anos) e do 3º ano do ensino médio. Os resultados do SARESP, relacionados com o fluxo escolar, compõem o Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (IDESP), utilizado pela rede estadual de São Paulo como indicador de qualidade educacional.

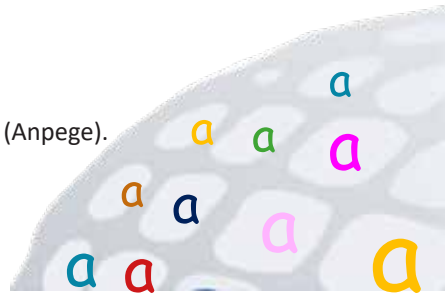
Neste trabalho, retomamos esse debate, analisando duas políticas educacionais recentes da Secretaria Estadual de Educação de São Paulo (SEE-SP), estado que há mais de 20 anos adota os princípios da Nova Gestão Pública na condução das políticas educacionais. Trata-se do Projeto de Reorganização Escolar, apresentado em setembro de 2015, e do Programa Ensino Integral (PEI), iniciado em 2012. Em ambas as políticas, há pouca ou nenhuma problematização das desigualdades espaciais da rede estadual de educação, expressa, inclusive, na pouca preocupação da SEE-SP de elaborar um exaustivo diagnóstico multivariável que pudesse embasar a adoção destas medidas. Com isso, ao invés de se constituírem como ações condizentes com uma educação equitativa, temos encontrado nelas ações com impactos na ampliação das desigualdades educacionais já existentes.

Este artigo se encontra organizado da seguinte forma: na primeira parte, retomamos o debate sobre a importância da dimensão espacial da escola pública, abordando como as políticas educacionais recentes têm contribuindo para ocultar/dissimular tal condição. Após isso, apresentamos os resultados das análises das duas políticas educacionais anteriormente citadas. Por fim, apresentamos considerações sobre a análise da dimensão espacial na educação pública e os reflexos da Nova Gestão Pública, com seu modelo de gestão empresarial, na elaboração e na implementação de políticas educacionais.

## **A DIMENSÃO ESPACIAL DA EDUCAÇÃO E A NOVA GESTÃO PÚBLICA: SITUANDO A DISCUSSÃO**

A escola, como uma das instituições surgidas na modernidade em decorrência também das transformações vinculadas à dupla revolução analisada por Hobsbawm (2003), vem sendo objeto de debate e investigação há mais de um século, no Brasil e no mundo. São diversas as interpretações construídas: vão desde o entendimento de seu papel como reprodutora das ideologias e comportamentos necessários à manutenção da sociedade burguesa (ALTHUSSER, 1989) até a ideia de que seria responsável pelo sucesso/fracasso econômico da sociedade (BRUNS, LUQUE, 2014). Entre estes dois extremos, existem muitas outras interpretações acerca da escola, seus sentidos, significados e funções na dinâmica social e no interior do modo de produção capitalista, em cada uma das diferentes formações socioespaciais. Em nossa perspectiva, a existência dessas múltiplas narrativas e interpretações sobre a escola revela, portanto, a sua complexidade e a incapacidade da captura completa dos seus sentidos por qualquer pesquisador e campo de pesquisa.

No entanto, como dito na introdução deste trabalho, esta complexidade não tem sido levada em consideração na elaboração das principais políticas educacionais no Brasil



sob a lógica da Nova Gestão Pública.<sup>3</sup> Ao contrário disto, continua a se reproduzir uma compreensão da escola como entidade descontextualizada, facilmente explicável a partir de leis gerais de funcionamento. O próprio uso do termo “*a escola é*” revela uma perspectiva a-histórica e a-geográfica que não compreende os movimentos contraditórios de constituição deste espaço como lugar de conflito e diálogos dos diferentes sujeitos sociais em um determinado contexto socioespacial.

Essa lógica do abstracionismo pedagógico, analisada por Azanha, tem cumprido papel fundamental na orientação das políticas educacionais brasileiras, com maior intensidade a partir da década de 1990, quando os princípios da Nova Gestão Pública foram assumidos, em diferentes instâncias de governo, como diretrizes para a elaboração das referidas políticas, como apontaram Frigotto e Ciavatta (2003). Apesar da ocorrência de algumas rupturas verificadas durante o período de permanência do Partido dos Trabalhadores (PT) na presidência da República, essa lógica tem sido hegemônica na condução das políticas educacionais, expressando-se, principalmente, nos mecanismos de avaliação, responsabilização docente e nas reformas curriculares apresentadas no período. Tal predominância precisa ser entendida, também, a partir da relação que o governo brasileiro vem estabelecendo com diferentes organismos internacionais (em especial, com o Banco Mundial) que difundem tal lógica como diretriz das políticas educacionais que defendem.

Para que possamos compreender de que forma a Nova Gestão Pública repõe o abstracionismo pedagógico no centro das políticas educacionais atuais no Brasil, é preciso situar o debate, discutindo o sentido da educação no atual momento do capitalismo mundial. Estamos diante de um contexto no qual as crises de acumulação do capital se acentuam, produzindo uma situação social em que se tem, nas análises construídas por Antunes (2010, p. 30), a necessidade cada vez menor “do trabalho estável e cada vez maior das diversificadas formas de trabalho parcial”. Segundo este autor,

*A redução do proletariado estável, herdeiro do taylorismo/fordismo, a ampliação generalizada das formas de trabalho precarizado, part-time, terceirizado, desenvolvidas intensamente na era da empresa flexível e da desverticalização produtiva, são fortes exemplos da vigência da lei do valor, uma vez que é a própria forma assumida pela centralidade do trabalho abstrato que produz formas de descentramento do trabalho, presentes na expansão monumental do desemprego estrutural (ANTUNES, 2010, p. 30-31).*

<sup>3</sup> Segundo Andrade (2015, p. 631), entre os princípios da Nova Gestão Pública, se destacam “a dissociação das funções de execução e controle; a fragmentação das burocracias e sua abertura às demandas e exigências dos usuários; a concorrência de atores públicos com o setor privado e a terceirização dos serviços; o reforço das responsabilidades e da autonomia dos níveis de execução da ação pública; a gestão por resultados e a contratação (os chamados contratos de gestão) fundadas na realização dos objetivos e da avaliação de desempenho; a normalização, via padronização, das práticas profissionais baseadas em evidências e em experimentos exemplares.”

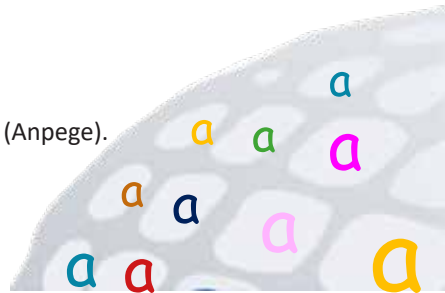
Enquanto, de um lado, avançam as taxas de desemprego (tanto estrutural quanto conjuntural), principalmente entre os mais jovens, acentuam-se as desigualdades intra e interpaíses, como demonstram os trabalhos de Piketty (2014). No caso brasileiro, relatório recente da Oxfam apontou que apenas cinco bilionários detinham a mesma renda da metade mais pobre da população.<sup>4</sup> Como apontam McLaren e Farahmandpur,

*O capitalismo tornou-se tão intenso que ele reprime nossa habilidade de conhecer o processo de repressão em si. Ele naturaliza a repressão tão completamente, que o horror econômico é visto como parte da perversão e da distorção diárias das coisas, que temos casualmente nomeado de rotina diária, e, conseqüentemente, falhamos em tratar as implicações predeterminadas das capacidades destruidoras do capitalismo. Além disso, o capital é mais do que violência sublimada afunilada em parques temáticos de fantasias e da segurança de paradís artificiais suburbano. É o horror vivo daqueles/daquelas que devem suportar a força bruta da opressão (MCLAREN, FARAHMANDPUR, 2002, p. 23).*

Essas mudanças na relação entre capital *versus* trabalho, com a ampliação de funções produtivas cada vez mais precarizadas, vêm acompanhadas, principalmente a partir da crise de 2008 (que, iniciada nos EUA, se espalhou para diferentes partes do mundo), de novas estratégias de acumulação de capital com o objetivo de recompor as taxas de lucro ao patamar pré-crise dos principais agentes da economia mundial. Neste processo, destaca-se o fenômeno da acumulação por espoliação (BRAGA, 2017), que consiste no avanço da mercantilização de direitos sociais, como educação, saúde e previdência, entre outros. Com isso, amplia-se a exploração do trabalho, seja de forma direta, com a precarização das condições e dos salários, seja pela mercantilização dos direitos sociais e, no limite, da própria vida.

Assim, diante dessas contradições, cada vez mais profundas, decorrentes da crise da reprodução ampliada do capital, qual o sentido da escola? Em uma sociedade que nega trabalho a uma quantidade cada vez maior de pessoas e que precariza as condições de existência, como pensar a escola fundada na lógica do trabalho (abstrato, por excelência)? Este é o contexto no qual se assenta a nova Gestão Pública como resposta dos principais agentes do capital à crise de acumulação capitalista. Diante da crise, é preciso construir uma narrativa que a interprete como diretamente vinculada às escolhas individuais. Desloca-se, assim, o foco das relações sociais de produção para o indivíduo, que passa a ser o principal responsável pelo sucesso ou fracasso diante do ambiente de crise, tomado como natural no interior desta narrativa.

<sup>4</sup> <http://epocanegocios.globo.com/Mundo/noticia/2018/01/5-bilionarios-brasileiros-tem-mais-dinheiro-que-metade-mais-pobre-do-pais.html>





Na consolidação dessa lógica que busca ocultar a crise e seus agentes, a escola irá desempenhar papel fundamental, em especial, a partir do desenvolvimento do conceito de *capital humano*. Tal conceito cumpre uma função principal, que é dissimular o acirramento da luta de classes pela própria dissolução da ideia de classe. Assenta-se na ideia de que o mundo não pode ser dividido entre os donos dos meios de produção e aqueles que deles foram expropriados, restando apenas sua força de trabalho para venderem. Na narrativa do capital humano, todos os indivíduos dispõem de algum tipo de capital, e é com este que devem concorrer no mercado de trabalho, com vistas ao enfrentamento da crise. Segundo Frigotto,

*Do ponto de vista da desigualdade social, a teoria do capital humano vai permitir aos formuladores e executores do modelo concentrador de desenvolvimento justificar o processo de concentração do capital mediante o desenvolvimento da crença de que há dupla forma de ser proprietário: proprietário dos meios e instrumentos de produção ou proprietário do capital humano. Esta crença vai justificar as políticas que aceleram o processo de acumulação, concentração e centralização do capital na medida em que passa a situar a democratização das oportunidades educacionais como o mecanismo mais eficiente e gradual da distribuição da renda, substituto do processo de negociação entre patrões e assalariados, entre as classes (FRIGOTTO, 2006, p. 129).*

Diante dessa possibilidade, cabe a cada indivíduo fazer os investimentos necessários para ampliar o seu capital humano e, com isso, alcançar melhores condições de concorrência. Tais investimentos são, principalmente, educacionais. Assim, a escola passa a ser tornar lugar de acúmulo de capital humano:

*Não se trata apenas de aumentar os níveis de competência dos assalariados, é necessário ainda que toda a educação recebida tenda a levar melhor em conta o destinatário do serviço, a saber, a empresa. Em uma sociedade de mais em mais marcada pela instabilidade das posições, sejam elas profissionais, sociais ou familiares, o sistema educativo deveria preparar para situações de “incerteza” crescente. A nova pedagogia, “não diretiva” e “estruturada com leveza”, a utilização de novas tecnologias, um mais extenso “menu” de opções oferecido aos alunos e aos estudantes, o hábito adquirido de um “controle contínuo”, são pensados como introdução na “gestão das situações de incerteza” nas quais o jovem trabalhador será mergulhado ao sair dos seus estudos (LAVAL, 2003, p. 17).*

Pela lógica do capital humano, a escola, “como uma empresa entre outras” (LAVAL, 2003, p. 18), deve contribuir na difusão do discurso da empregabilidade, segundo o qual cabe a cada indivíduo criar as condições para se colocar, o tempo todo, no mercado de trabalho. E isto pressupõe o desenvolvimento da capacidade de adaptação, flexibilidade e resiliência, termos centrais nesta narrativa.

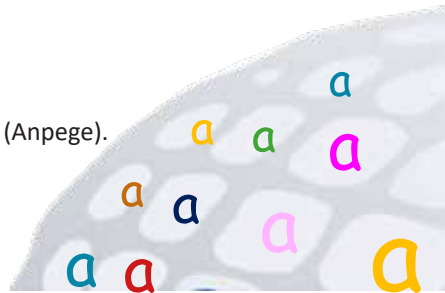
O discurso do capital humano vem acompanhado de outro que divide com ele a centralidade nas reformas educacionais, desde a década de 1970, no mundo, e de 1990,

no Brasil. Surgido no âmbito das discussões educacionais travadas no campo empresarial (ZABALA, ARNAU, 2010), o discurso das competências dão ao processo educativo um caráter cada vez mais utilitário, sendo que a validade de um dado conhecimento não é mais encontrada em si mesma, mas na capacidade que tem de possibilitar aos indivíduos maior acúmulo de capital humano e, conseqüentemente, maior capacidade de competição e “empregabilidade”. Baseadas no par capital humano e competência, as políticas educacionais sob a nova gestão pública buscam construir uma narrativa acerca da crise do modo de produção capitalista que possa concorrer com aquela difundida pelas perspectivas críticas de educação e sociedade.

Para que tais narrativas pudessem se consolidar, tornou-se imperativa a difusão de uma lógica de política pública que pouco dialogasse com as condições reais de ensino-aprendizagem presentes em muitas escolas públicas. No caso brasileiro, com acentuada desigualdade, historicamente acumulada, como demonstram os trabalhos de Teixeira (1968), Freire (1978), Spósito (1993) e Algebaile (2009), entre outros, tal tarefa se tornou mais árdua e também mais perversa. A centralidade dos currículos padronizados e das avaliações em larga escala (pautadas, principalmente, em testes) é fundamental para que, pela política pública, difunda-se a ideia de que todos têm as mesmas condições para aprender e ensinar. O discurso da igualdade aparece, dessa forma, no centro da narrativa daqueles que defendem tais políticas, a partir do seguinte argumento: a aplicação de uma mesma política para todos os sujeitos seria ação suficiente para garantir as condições de igualdade educacional.

No entanto, tais políticas, no caso brasileiro, têm produzido a ampliação das desigualdades educacionais, contribuindo para reforçar outras desigualdades (sociais, étnico-raciais, de gênero, geográfica etc.), como demonstram os trabalhos de Freitas (2007) e Libâneo (2012). Em nossa perspectiva, não se trata de equívoco, mas de um processo de gestão da desigualdade que tem na política educacional um dos seus lócus de realização. A ênfase no discurso tecnicista, com certa aparência de neutralidade, visa a redirecionar a responsabilidade sobre o fracasso educacional colocando-o ora nos docentes, ora nos próprios alunos, e contribuindo, assim, para que uma crítica mais profunda da relação contraditória entre educação e sociedade seja posta de lado.

A crise passa a ser lida, no interior dessa lógica, como individual, o que acentua a percepção de que sua solução também pressupõe ações individuais (punição de professores, distribuição de *vouchers* para que os pais possam matricular seus filhos em escolas particulares, premiação a escolas consideradas modelos, punição, com o fechamento, de unidades escolares consideradas fracassadas).



De todas as formas, as políticas educacionais sob a Nova Gestão Pública postas em prática no Brasil, nas últimas décadas, têm repostado, em termos ainda mais perversos, o abstracionismo pedagógico, esvaziando a prática educativa do contexto de sua ação, visto como pouco importante nas análises. Na narrativa assentada nos resultados quantitativos, a retórica dos números parece convencer, dissimulando a profunda desigualdade que está na origem dos problemas educacionais brasileiros. E tal retórica tem sido, constantemente, apresentada como justificativa para as ações desenvolvidas por diversas instâncias de governo, no Brasil.

Governado há 24 anos pelo mesmo grupo político,<sup>5</sup> o estado de São Paulo foi um dos primeiros, no Brasil, a assumir os princípios da Nova Gestão Pública como norte para a elaboração, execução e avaliação das políticas educacionais. Desde 1994, a Secretaria Estadual da Educação tem produzido reformas educacionais baseadas no tripé currículo padronizado, avaliações em larga escala e responsabilização docente. Tais políticas se assentam na narrativa do capital humano e da pedagogia das competências como suficientes e imprescindíveis para garantir o direito à educação de qualidade para todos os moradores do estado. No entanto, como demonstraremos, na próxima seção deste artigo, tais políticas têm contribuído para ampliar as desigualdades educacionais, produzindo uma perigosa segmentação na oferta de vagas e nas condições de trabalho, ensino e aprendizagem, nas diferentes unidades que compõem o sistema estadual de educação.

## DUAS POLÍTICAS, UMA LÓGICA

A primeira política que analisamos, neste artigo, se refere ao Programa Escola de Ensino Integral (PEI), criado pela Secretaria da Educação (SEE-SP), em 2012, e que, segundo esta instituição, tem como principal objetivo “lançar as bases de um novo modelo de escola e de um regime mais atrativo na carreira do magistério” (SÃO PAULO, 2012, p. 6). Em 2017, 309 unidades escolares da rede estadual faziam parte do PEI, 50 delas na cidade de São Paulo.

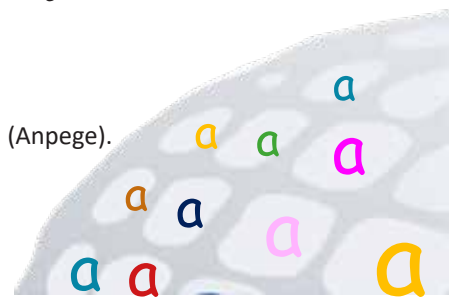
<sup>5</sup> Trata-se do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), fundado em 1988. Em seu estatuto, este partido afirma ter como princípios “a democracia interna e a disciplina e, como objetivos programáticos, a consolidação dos direitos individuais e coletivos; o exercício democrático participativo e representativo; a soberania nacional; a construção de uma ordem social justa e garantida pela igualdade de oportunidades; o respeito ao pluralismo de ideias, culturas e etnias; e a realização do desenvolvimento de forma harmoniosa, com a prevalência do trabalho sobre o capital, buscando a distribuição equilibrada da riqueza nacional entre todas as regiões e classes sociais.” Disponível em: <http://www.psdb.org.br/conheca/estatuto/>

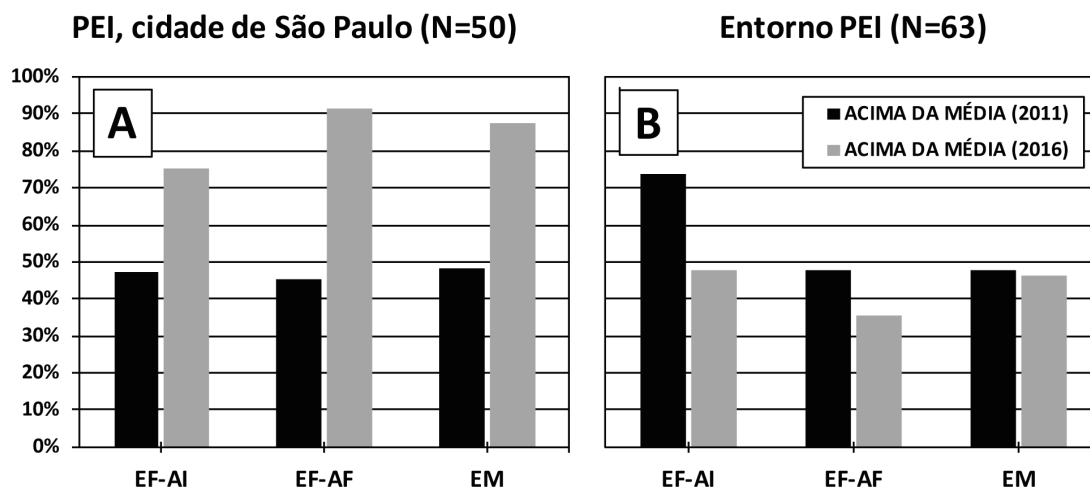
Apesar de se consolidar como um antigo debate, no campo das políticas educacionais no Brasil, o tema do *ensino em tempo integral* tem ganhado destaque, nos últimos anos, com a aprovação da Reforma do Ensino Médio Brasileiro, em 2017, que prevê a ampliação da oferta de vagas nesta modalidade. Não há consenso entre os pesquisadores deste tema, no Brasil (CAVALIERE, 2014; LECLERC, MOLL, 2012; CASTRO, LOPES, 2011; CAIUBY, BOSCHETTI, 2015), de que exista uma correlação direta entre ampliação da jornada escolar e avanços no que se refere à qualidade da educação (definida como condições de acesso, permanência e apropriação dos conhecimentos historicamente construídos). No caso brasileiro, em que ainda não foi possível o pleno atendimento de todas as crianças e adolescentes de 4 a 17 anos, diante do fato de termos uma das maiores relações professor x aluno da América Latina, a ampliação da jornada escolar, sem a ampliação dos recursos e investimentos, pode significar o aumento da evasão escolar, com impactos sobre a desigualdade educacional.<sup>6</sup>

Desde 2005, o governo do Estado de São Paulo tem elaborado políticas com o intuito de ampliar a jornada escolar. Neste referido ano, criou o Programa Escola de Tempo Integral (ETI), que oferecia oficinas no contraturno escolar, desenvolvidas por educadores contratados especificamente para esta função. Desde 2012, o ETI vem sendo substituído pelo Programa de Ensino Integral (PEI). Trata-se de uma proposta que pressupõe outra organização curricular, com modelos de avaliação e gestão institucional vinculados à lógica empresarial. Além disso, o professor participante do PEI cumpre uma jornada diferenciada de trabalho, também em tempo integral, com dedicação exclusiva.

Desde a criação do PEI, o governo do Estado de São Paulo tem dado bastante destaque aos resultados obtidos pelas unidades participantes do programa nas avaliações padronizadas realizadas pela rede estadual de educação. Os gráficos abaixo mostram a diferença entre os resultados das escolas PEI e aquelas, da mesma rede, localizadas no entorno.

<sup>6</sup> Os dados do censo escolar, divulgados pelo Ministério da Educação (MEC) do Brasil, no dia 30 de janeiro de 2018, apontam para essa desigualdade. Enquanto, no ensino médio integral, as matrículas avançaram 1,5%, houve queda de 2,5%, nas matrículas no ensino médio em tempo parcial. Com isso, totaliza-se um milhão e meio de jovens que não estão matriculados no ensino médio, no Brasil, em 2017. Mais informações em: [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)



**Gráfico 1: Resultado do IDESP das escolas PEI (A) e das escolas do entorno (B) – Cidade de São Paulo, 2011 e 2016.**

EF-AI (ensino fundamental – anos iniciais), EF-AF (ensino fundamental – anos finais), EM (ensino médio)

Fonte: GIROTTO, CÁSSIO, 2018.

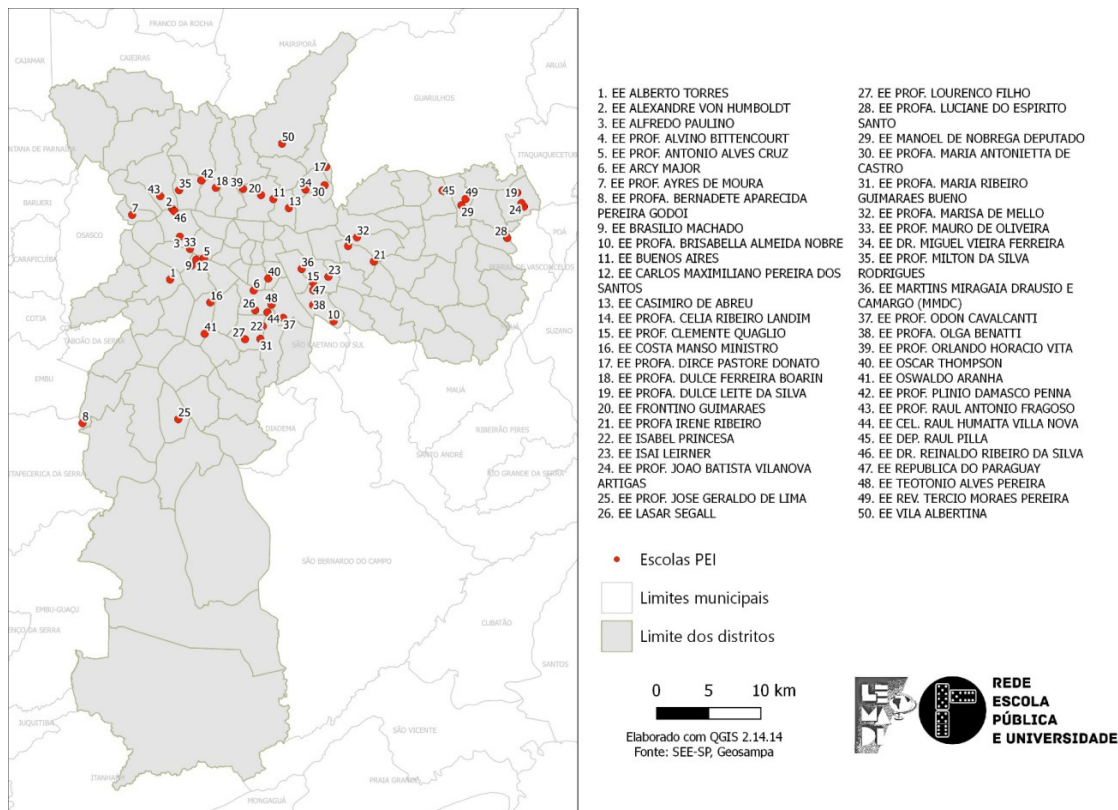
A partir dos resultados observados, é possível perceber que o desempenho das escolas PEI no IDESP é muito superior às outras unidades do entorno que não participam do programa. É importante ressaltar que as unidades PEI tinham um resultado pior que as do grupo controle, em 2011, ocorrendo uma inversão dos resultados, em 2016. Após a entrada no programa, mais de 70% delas apresentaram resultados acima da média, chegando a 90%, nos anos finais do ensino fundamental.

O mesmo resultado, todavia, não é verificado nas escolas de tempo parcial do entorno, que, no mesmo período, apresentaram piora nas avaliações em relação às médias do estado. Que fatores seriam responsáveis por esta diferença? Tratar-se-ia apenas de uma consequência da gestão empresarial adotada em tais unidades, pautada nos princípios da Nova Gestão Pública, como defendem os autores de tal política? Ou seriam artificialmente produzidos, ampliando, assim, a desigualdade da rede estadual de educação?

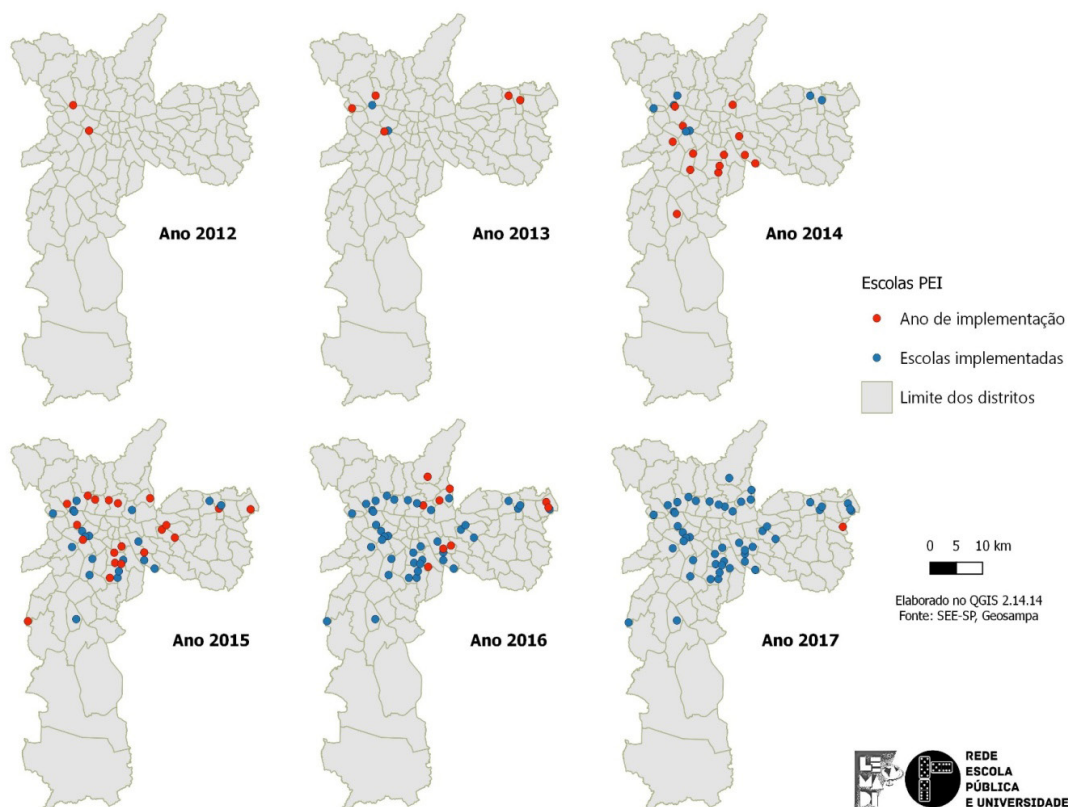
Com o intuito de enfrentar tais questões, passamos a analisar a dimensão espacial do PEI na cidade de São Paulo (que conta com 16,20% das escolas participantes do programa), buscando compreender as possíveis relações entre a localização das unidades escolares, o perfil dos estudantes e os resultados obtidos nas avaliações padronizadas.

Os mapas, a seguir, apresentam a localização das escolas PEI, em 2017, na cidade de São Paulo, e sua evolução no processo de implementação do programa.

**Mapa 1: Localização das escolas PEI na cidade de São Paulo (2017).**



Fonte: Autores, 2017.

**Mapa 2: Evolução da implementação do programa.**

Fonte: Autores, 2017.

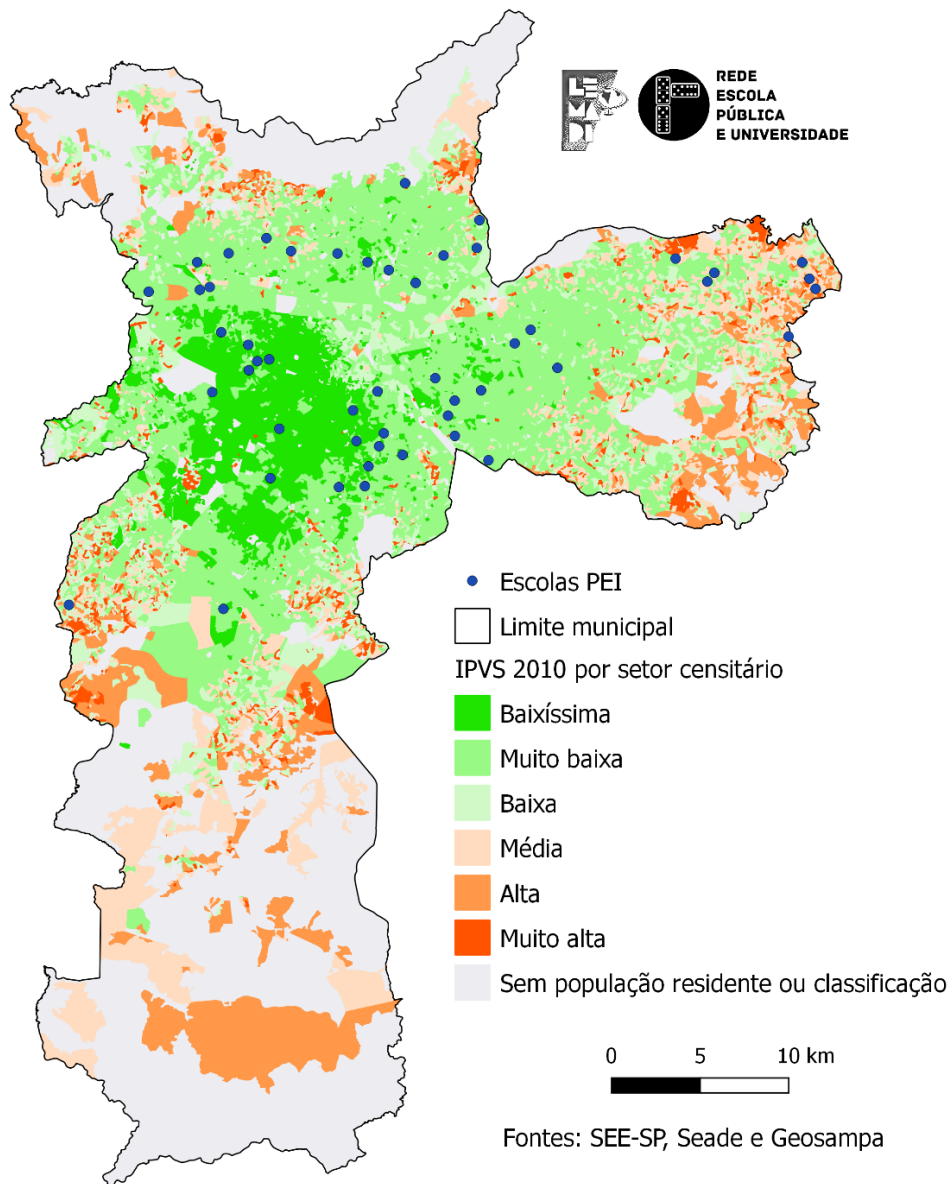
É possível perceber, pelos mapas acima apresentados, que a maior parte das unidades escolares PEI está localizada na área do centro expandido da cidade de São Paulo, de urbanização consolidada, com maior disponibilidade de bens, serviços e equipamentos públicos e privados, que garantem mais oportunidades de acesso e de realização do direito à cidade.<sup>7</sup> Tal disposição das escolas se apresenta na contramão das recomendações do Plano Nacional de Educação (PNE, 2014-2024), que orienta que as unidades escolares em tempo integral sejam alocadas em áreas de alta vulnerabilidade social.

Em consonância com o PNE, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (2016) relatou a inversão de prioridade do programa, que podemos verificar no Mapa 3, por meio da correlação da localização das escolas PEI com o Índice Paulista de Vulnerabilidade

<sup>7</sup> “Reivindicar o direito à cidade no sentido que aqui proponho equivale a reivindicar algum tipo de poder configurador sobre os processos de urbanização, sobre o modo como nossas cidades são feitas e refeitas, e pressupõe fazê-lo de maneira radical e fundamental” (HARVEY, 2014, p. 30).

Social<sup>8</sup> (SEADE, 2010). O mesmo desencontro pode ser verificado pela espacialização da população autodeclarada preta, na cidade de São Paulo, no Mapa 4, e pela concentração periférica das piores taxas de analfabetismo, no Mapa 5.

**Mapa 3: Escolas PEI sobre o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (2010).**

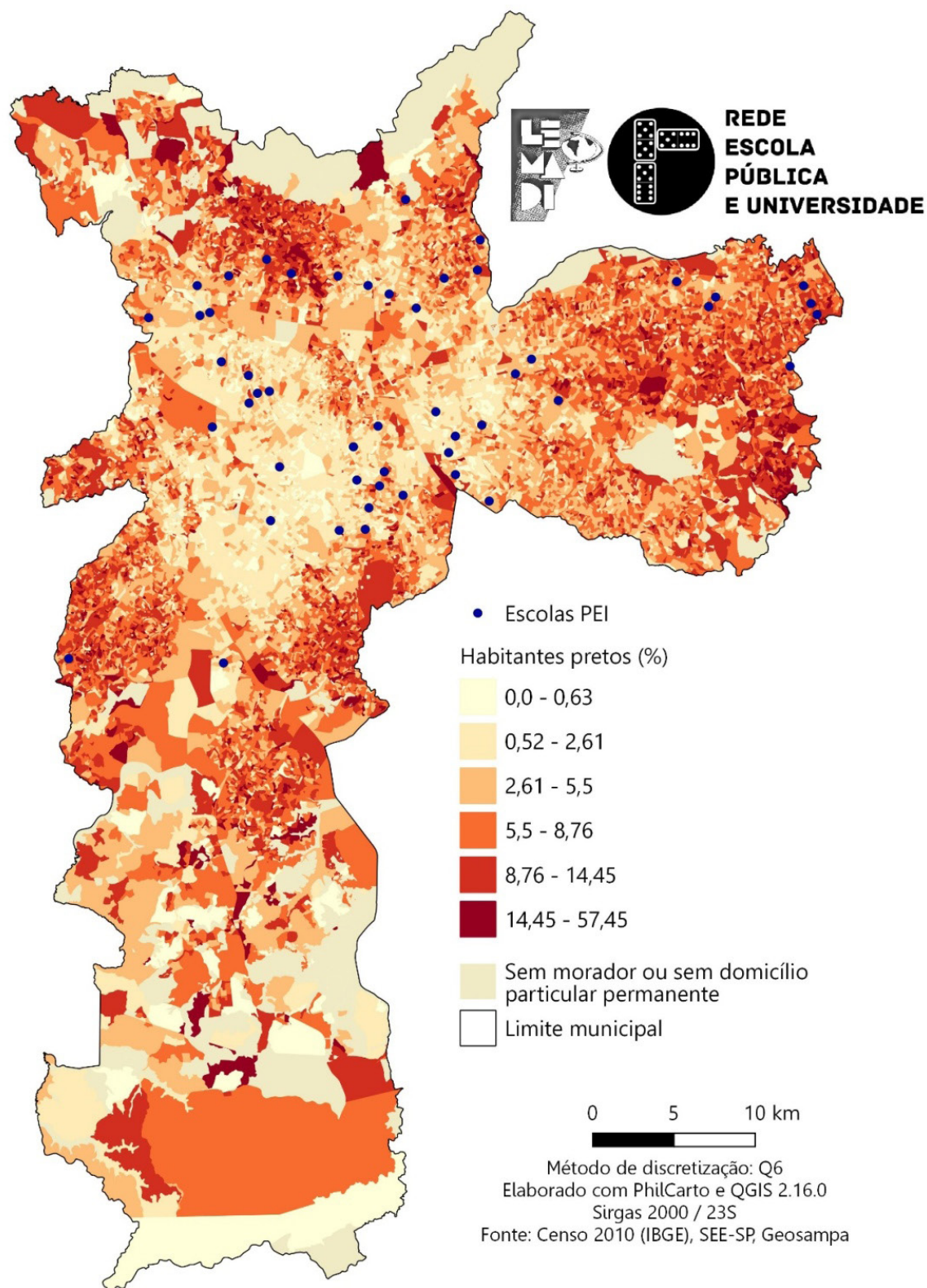


**Fonte:** Autores, 2017.

<sup>8</sup> O Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) é um indicador criado pela Fundação Seade, em parceria com a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, que permite visão detalhada das condições de vida nos municípios deste estado, com a identificação e localização espacial dos setores censitários de acordo com a vulnerabilidade de suas populações à pobreza. A tipologia dessas áreas se baseia nas informações do censo demográfico, e leva em conta variáveis como: a renda domiciliar per capita, o percentual de mulheres de 10 a 29 anos responsáveis pelos domicílios e a situação de aglomerado subnormal (favela) do setor censitário. Com base nestas variáveis, são definidos sete grupos em que são classificados os setores censitários, levando em conta as diferentes condições de exposição da população residente à vulnerabilidade social.” Disponível em: <[www.seade.gov.br/produtos/midia/2015/10/R6\\_out\\_2015.pdf](http://www.seade.gov.br/produtos/midia/2015/10/R6_out_2015.pdf)>. Acesso em: 24 out. 2017.

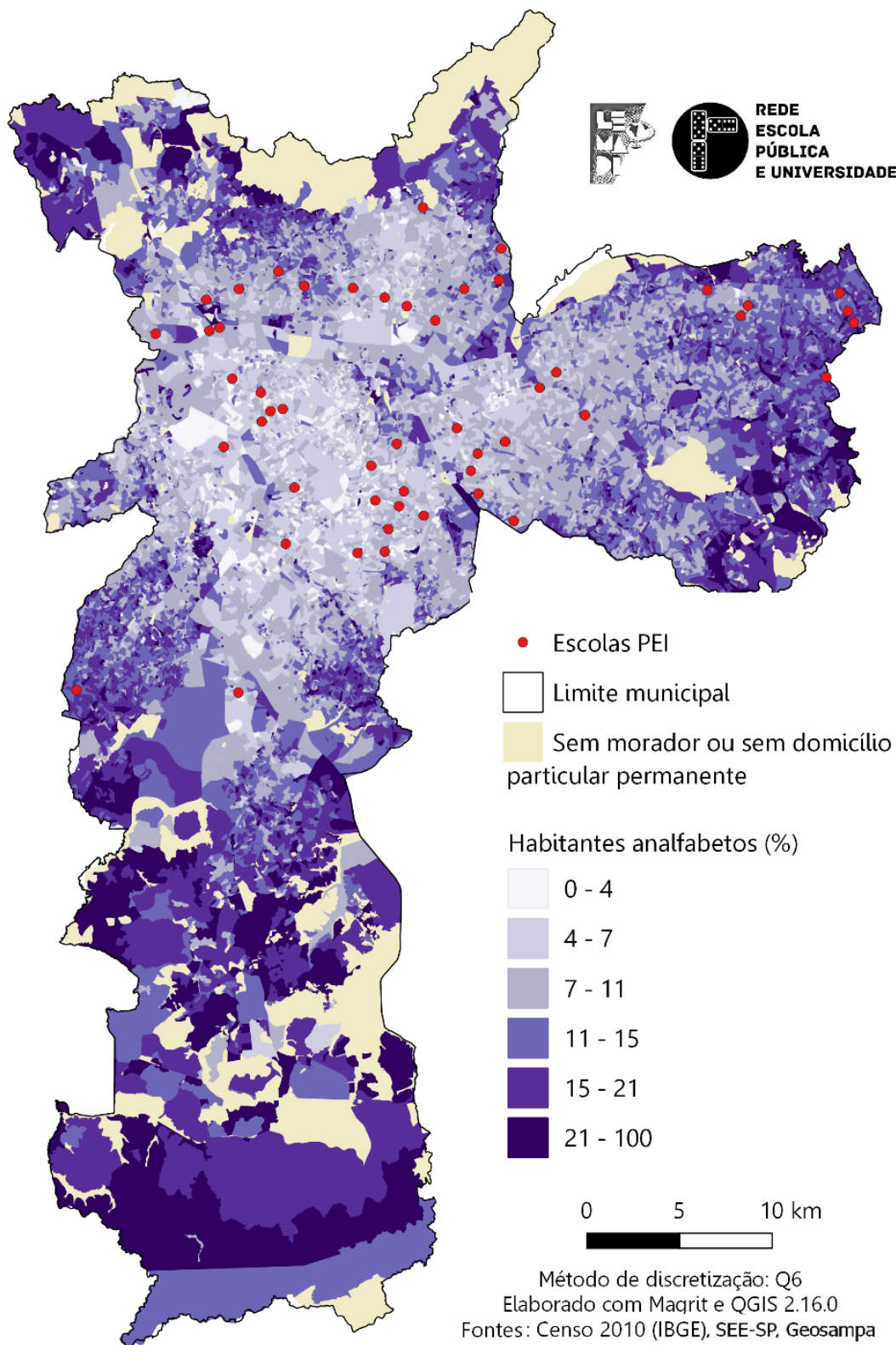


Mapa 4: Distribuição da população autodeclarada preta e escolas PEI na cidade de São Paulo.



Fonte: Autores, 2017.

Mapa 5: Distribuição das escolas PEI sobre a taxa de analfabetismo no município de São Paulo (2010).



Fonte: Autores, 2017.

A correlação entre as PEI com os índices de vulnerabilidade social, disposta no Mapa 3, nos mostra que a maior parte dessas escolas está localizadas em áreas de vulnerabilidade social “baixíssima” ou “muito baixa”. Da mesma forma, no Mapa 4, verifica-se que a localização das escolas PEI se dá em áreas com o menor percentual de população autodeclarada preta, na cidade de São Paulo. Tal constatação, num país marcado por mais de trezentos anos de escravidão e pelo genocídio da população negra – expresso, por exemplo, nos números do Mapa da Violência (IPEA, 2017) –, é, no mínimo, preocupante. No Brasil, as desigualdades precisam ser lidas a partir de diferentes recortes, destacando-se a importância do debate étnico-racial acerca desta questão. Desconsiderar que, no Brasil, a desigualdade tem etnia é contribuir para a reprodução de uma lógica de sociedade fundamentada no racismo que amplia os genocídios que estão na base do nosso processo de formação.

No caso do direito à educação, essa desigualdade continua latente. Nos dados apresentados no relatório de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação (2014-2024), produzido pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, em 2016, é possível verificar tal desigualdade:

**Tabela 1: Escolaridade da população brasileira por perfil étnico-racial (2016).**

	Branco	Pretos
População com até 16 anos, com, pelo menos, o ensino fundamental	83,7%	68%
População com até 17 anos que frequentava o ensino médio ou possuía educação básica completa	74,9%	59,4%

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir dos dados do INEP (2016).

Os dados acima demonstram que estamos ainda muito distantes de alcançar a equidade entre brancos e pretos, no direito à educação básica – o que vale também para outros direitos. Portanto, uma política educacional que visa a ampliar o direito à educação das populações que mais sofrem a desigualdade no país deveria, no mínimo, ampliar as condições de atendimento a estas populações, e não excluí-las do acesso a determinados projetos educativos pela localização das unidades escolares.

Da mesma forma, é possível verificar que, em geral, as PEI estão presentes em contextos com as menores taxas de analfabetismo (Mapa 5), o que indica haver um reforço atual do histórico de maior acesso à educação das famílias às quais pertencem os estudantes destas localidades. A partir dessas três variáveis, é possível perceber que a distribuição espacial das escolas vinculadas ao programa reforça uma geografia da desigualdade, em São Paulo,

minimizando as possibilidades do ensino integral como política pública capaz de combater a iniquidade social por meio do direito à educação. Ao contrário, e em concordância com as conclusões do relatório do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), essa lógica de localização e distribuição contribui para aprofundar a desigualdade espacial na cidade, oferecendo condições diferenciadas de escolarização a parcelas da população que já gozam das melhores condições sociais.

Nas análises construídas, é possível perceber que, entre os processos responsáveis por essa geografia das escolas PEI, há a busca pela produção de resultados nas avaliações externas. Ao escolher determinadas escolas, com discentes que correspondem a determinado perfil econômico e cultural, a SEE-SP busca induzir mudanças no desempenho destas unidades escolares nas avaliações externas com o intuito de construir uma narrativa que valorize outros fatores – em especial, a lógica de gestão empresarial das unidades escolares – como responsáveis por tal mudança. Nas pesquisas realizadas, foi possível perceber que essa mudança do perfil econômico e cultural dos estudantes também é induzida pela dinâmica pedagógica do programa. Dados do TCE-SP (2016) demonstram que um em cada seis estudantes matriculados em escolas PEI solicitam transferência, seja por conta da dificuldade de conciliar trabalho e estudo, seja por conta da pressão acadêmica à qual são submetidos, causada, inclusive, pela necessidade de alcançar as metas em avaliações externas estabelecidas para cada unidade PEI.

Nos trabalhos de campo que realizamos para conhecer algumas das unidades participantes do programa, foi possível perceber que essa lógica da gestão por resultados é bastante presente. Numa das unidades visitadas, localizada na zona norte da cidade de São Paulo, logo no *hall* de entrada, há um *banner* que indica isso:

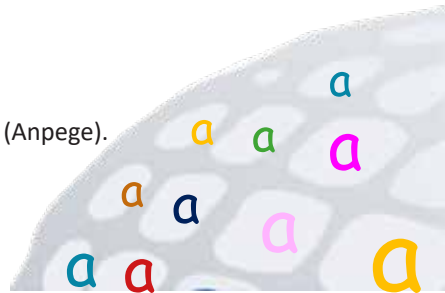


Imagem 1: Banner exposto na entrada de uma das unidades PEI na cidade de São Paulo.



Fonte: PASSOS, MOSS, novembro de 2017.

Em entrevista concedida para este estudo, a diretora nos apontou que, no início do programa, houve uma grande evasão de estudantes do ensino médio, principalmente por conta da dificuldade de conciliarem estudo e trabalho. Além disso, confirmou que há uma constante pressão sobre alunos e professores para a obtenção dos resultados e metas estabelecidos. Tal pressão, inclusive, tem causado efeitos na saúde mental de docentes e discentes. Nessa entrevista, também a vice-diretora relatou que está buscando estagiários com formação em psicologia para realizarem atendimentos na escola devido à pressão que sofrem os alunos e professores e pelas suas intensas rotinas de estudo e trabalho, respectivamente. É importante ressaltar que a Diretoria de Ensino não disponibiliza profissionais para realizarem atendimento psicológico a alunos e professores, sendo que a busca por estagiários partiu de uma decisão isolada da vice-diretora da unidade, que providenciou os profissionais que lá atuam. Nesta fala, está explícita a busca por resultados, custe o que custar.

O mesmo processo ficou evidenciado numa visita a outra unidade escolar que atendia a alunos do ensino fundamental I, localizada na zona leste da cidade de São Paulo. Em entrevista com a vice-diretora, ficou expressa também a pressão por resultados, que vinha, principalmente, da Diretoria de Ensino. Tal pressão, inclusive, fazia com que esta unidade escolar não considerasse a situação de alguns pais e alunos. Um exemplo disto pode ser

observado no relato a seguir. A vice-diretora nos informou que estava tendo algumas dificuldades com alunos que não vinham à escola às segundas-feiras, e que, diante disto, teria que conversar com os pais, solicitando a mudança desta situação ou a transferências dos estudantes de unidade escolar. Diante deste relato, questionamos a vice-diretora se ela sabia o motivo das faltas de tais estudantes. Ela nos informou que a questão estava relacionada ao fato de ser este o único dia da semana em que as aulas terminavam mais cedo, às 14 horas (nos outros dias, o período integral se estendia até às 17 horas). Diante desta explicação, tornou-se evidente o problema: os pais não tinham como sair mais cedo, apenas na segunda-feira, para buscarem os seus filhos na escola, e, por isso, não os levavam. Questionada sobre se a unidade não poderia modificar o horário para atender a essa demanda, a vice-diretora foi direta: “*Os pais precisam saber que aqui não é lugar de guardar aluno.*”

Nesse sentido, ao reforçar um perfil econômico e cultural dos discentes, a partir do PEI, a SEE-SP tem contribuído para ampliar a desigualdade intrarrede, ampliando, assim, as contradições da geografia da educação pública no estado. Isto porque grande parte dos estudantes que se evadem das PEI migra para a escola estadual de tempo parcial mais próxima, separando perfis distintos de estudantes em cada um dos dois tipos de escolas. Diante disso, é difícil afirmar que mudanças de natureza pedagógica sejam as responsáveis pela variação positiva do IDESP das unidades escolares participantes do PEI. A rigor, dada a mudança radical no perfil socioeconômico observado nessas escolas, elas não poderiam ser consideradas, em 2016, as mesmas escolas de 2011, o que se coaduna com as conclusões do relatório do TCE-SP:

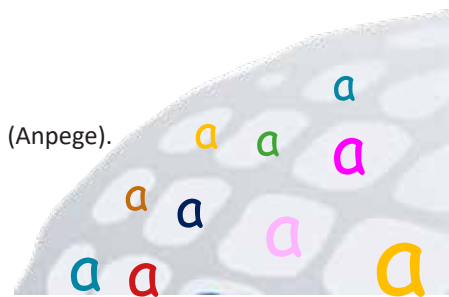
*Verificamos que o corpo discente dessas unidades reúne, em proporções superiores ao observado em escolas localizadas nas mesmas regiões, características que, normalmente, associam-se a desempenho acadêmico mais elevado, como as indicadas nos itens abaixo:*

[...]

*V. As PEI concentram, proporcionalmente, um número menor de alunos cujas famílias beneficiam-se de programas de transferência de renda.*

[...]

*VII. Parte dos alunos que solicitaram transferência para outras escolas o fez em razão de suas dificuldades em corresponder às exigências estabelecidas pelo modelo PEI. Tanto que o desempenho acadêmico da maior parte deles esteve aquém do limite mínimo de aproveitamento em, pelo menos, uma das duas disciplinas utilizadas para cálculo do IDESP: Língua Portuguesa e Matemática (TCE-SP, 2016, p. 604-605).*



Os itens V e VII, acima destacados, indicam um processo de seleção e de indução nas mudanças do perfil socioeconômico dos estudantes das escolas PEI por parte da política pública. Somando-se isto ao fechamento das classes do período noturno (que, segundo a pesquisa de Batista et al. (2016),<sup>9</sup> possuem desempenho inferior ao dos outros turnos) na quase totalidade das escolas participantes do programa, estamos diante de um processo de produção de resultados em avaliações de larga escala,<sup>10</sup> realizado à custa do direito de escolha dos estudantes mais pobres. Trata-se de estratégia já utilizada pelo setor educacional privado na busca de produção de resultados que lhe permitam construir uma estratégia de *marketing* pautada na colocação de seus estudantes em avaliações como, por exemplo, o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM).

Dessa forma, estamos diante de mais uma expressão da lógica de gestão por resultados, criticada por autores, no Brasil e em diferentes partes do mundo, principalmente porque esta não leva em consideração a complexidade da questão educacional. Ao contrário, ao atrelar o desempenho dos estudantes em avaliações de larga escala, às condições de trabalho e carreira docente, tal modelo de gestão induz a burlas e trapaças das mais diferentes ordens, tendo como efeito principal a negação dos direitos dos estudantes à apropriação dos conteúdos, conhecimentos e práticas fundamentais para sua atuação no mundo contemporâneo.

A mesma lógica pode ser encontrada no Projeto de Reorganização Escolar, apresentado pelo governo do Estado de São Paulo, em setembro de 2015. Este projeto, que previa o fechamento de 94 unidades escolares, sendo 25 na cidade de São Paulo, com o remanejamento de mais de 300 mil estudantes em todo o estado, não foi debatido com a comunidade escolar. Ao contrário, foi apresentado aos pais, professores e alunos por intermédio de programas jornalísticos, o que causou grande indignação.

Diante da “surpresa” causada pelo Projeto de Reorganização, em outubro de 2015, após pressão dos sindicatos, organizações estudantis e associações científicas, o governo estadual publicou o documento *Escolas estaduais com uma única etapa de atendimento e seus reflexos no desempenho dos alunos*, produzido pela Coordenadoria de Informação, Monitoramento e Avaliação (CIMA) da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, para justificar a realização dessa reorganização. Esse documento apresentou duas justificativas

<sup>9</sup> “Em síntese, o tipo de matrícula está associado a uma diferença nos resultados obtidos pelos estudantes: alunos do diurno e do integral têm proficiência média consideravelmente maior (pelo menos um nível acima na escala do SAEB) do que alunos do parcial e do noturno, respectivamente. Há também uma associação entre o perfil socioeconômico dos alunos e o tipo de matrícula, na qual os alunos menos favorecidos estão no noturno e no período parcial” (BATISTA et al., 2016, p. 23).

<sup>10</sup> Em outras palavras, trata-se da indução de um vício amostral indireto, pois, em vez de uma mera seleção tendenciosa de quem participa das avaliações, se está, na realidade, criando uma nova amostra, cujo resultado já se sabe superior ao das demais.

para o projeto. A primeira delas se referiu à diferença de resultado das unidades escolares nas avaliações padronizadas. Ao verificar que as escolas públicas estaduais não vinham alcançando a meta no IDESP,<sup>11</sup> estipulada pelo próprio governo, a CIMA propôs um rearranjo na disposição das séries, nas unidades escolares, a fim de provocar uma melhoria nesses resultados. Como aponta o documento,

*[...] esse relatório visa a elucidar que os dados do IDESP [...], para o ano de 2014, confirmam que, tanto no Ensino Fundamental Anos Iniciais e Anos Finais, como no Ensino Médio, as escolas que oferecem exclusivamente apenas uma das etapas do ensino apresentaram resultados mais satisfatórios (CIMA, 2015, p. 3).*

Segundo os técnicos da secretaria, as escolas com apenas um ciclo de ensino apresentaram resultado 9% superior no IDESP, em 2014, em relação às outras unidades da rede. No entanto, não há, nesse documento, preocupação de se discutir as possíveis causas dos resultados apontados na avaliação, nem mesmo a pertinência e a capacidade deste modelo avaliativo em compreender a dinâmica do processo de ensino-aprendizagem escolar. A leitura construída pelo órgão da SEE-SP reforça a lógica do abstracionismo pedagógico e propõe a mudança em uma variável (apontada, sem maiores esclarecimentos, como a responsável pelos resultados verificados) como ação suficiente para a superação do problema. A situação se torna ainda mais grave, uma vez que se trata de ação já realizada, na década de 1990, pela mesma secretaria, e que, como pode ser verificado pelos dados do CIMA, não produziu os efeitos desejados de melhoria nos processos de ensino-aprendizagem. Ao contrário, contribuiu para a ampliação da desigualdade educacional, como aponta o relatório analisado.

É importante ressaltar que uma das mudanças ocasionadas pelo PEI, nas unidades escolares, foi a adoção do ciclo único, conforme podemos verificar na Tabela 2.

**Tabela 2: Organização por ciclos nas escolas PEI (Cidade de São Paulo, 2013 e 2015) e na rede estadual paulista (2016).**

Escolas PEI, cidade de São Paulo (N=50)		
	2013	2016
Ciclo único	38,0%	62,0%
Vários ciclos	62,0%	38,0%

**Fonte:** Elaborado pelos autores, a partir dos dados do Boletim do IDESP, disponível em: <idesp.edunet.sp.gov.br> (acesso em: 15 out. 2017); e do cadastro de escolas da SEE-SP de maio de 2016 (mês-referência para a consolidação dos dados do Censo Escolar).

<sup>11</sup> Cf.: “Índice de educação em SP melhora, mas ainda está longe da meta”. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/educacao/2016/02/1736866-indice-de-educacao-em-sp-melhora-mas-ainda-esta-longo-da-meta.shtml>.

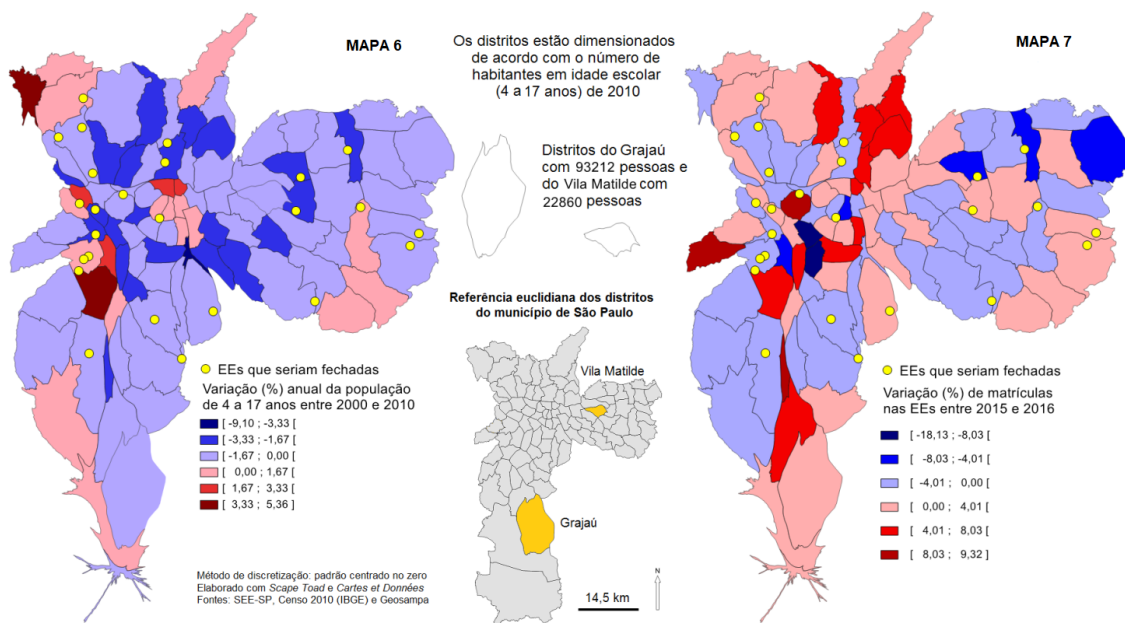


Se, em 2011, apenas 38% das escolas se organizavam em ciclo único, em 2016, após ingressarem no programa, 62% das unidades escolares se organizavam desta forma. Se levarmos em consideração, como demonstrado anteriormente, que tais unidades possuem um desempenho no IDESP acima da média da rede estadual, não teriam sido os resultados destas escolas os mesmos utilizados pelo SEE-SP para justificar a proposta de reorganização de 2015? Se tal hipótese for verdadeira, estaríamos diante de mais uma situação de uso inadequado dos índices, visto que a sua comparabilidade está, desde o início, prejudicada pelas enormes diferenças nos dois conjuntos de escolas.

A política de ensino integral, no estado de São Paulo, operando na lógica de seu próprio sistema de avaliação, modifica as condições de um conjunto específico de escolas, que, obviamente, produzem o resultado na métrica adotada. Como apontou Ravitch (2011, p. 190), “quando usamos os resultados dos testes, com todas as suas limitações, como meios rotineiros de demitir educadores, distribuir bônus e fechar escolas, então distorcemos o propósito da escolarização de uma vez só.”

Outra justificativa aludida pelos técnicos diz respeito à mudança do perfil demográfico da população do estado. De acordo com esse documento, o decréscimo da população em idade escolar resultaria numa diminuição do número de matrículas nas escolas, gerando as denominadas “salas ociosas”. Segundo a secretaria, seria necessário fechar algumas das unidades escolares para haver um ajustamento na relação entre a oferta de escola e a demanda por ela. Diante deste argumento, fizemos dois movimentos de investigação: i) analisamos o argumento demográfico e a sua relação com a variação de matrículas e, ii) relacionamos o projeto de reorganização com os processos de municipalização escolar e de valorização do espaço urbano. O primeiro movimento está sistematizado na Figura 1:

Figura 1 – Comparativo 1: variação demográfica (2000-2010) e de matrícula (2015-2016).<sup>12</sup>



Fonte: GIROTTO et al., 2017.

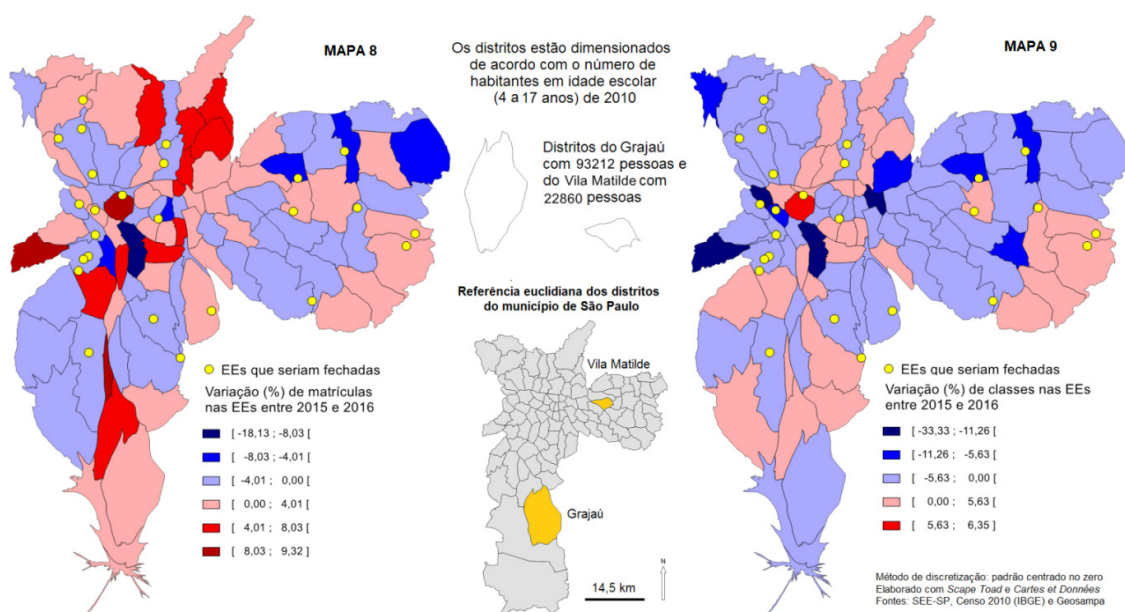
A partir do Mapa 6, notamos a falta de correspondência entre as escolas estaduais que seriam fechadas, em 2016, e o decréscimo demográfico. As 25 unidades escolares encontram-se tanto em distritos com índices de crescimento populacional negativo quanto positivo. Ao mesmo tempo, no Mapa 7, vemos que as escolas ameaçadas também estão presentes em distritos com variação positiva de matrículas, o que põe em xeque, mais uma vez, a justificativa da secretaria. Por fim, comparando os dois mapas, chegamos à indicação de que os distritos com decréscimo populacional não têm variação negativa de matrícula, questionando, portanto, a lógica estabelecida pela SEE-SP de que aquele determinaria automaticamente este. Assim, as espacializações dos dados demográficos e de matrícula demonstram a insuficiência do argumento que converte automaticamente o decréscimo populacional em variação negativa de matrículas e nos levam à necessidade de apurar outras variáveis que interferem na demanda por escola.

<sup>12</sup> Os dois mapas que compõem esse comparativo e o próximo têm, em seu fundo, uma anamorfose cuja métrica é a população entre 4 e 17 anos de idade, em 2010. A opção por esta métrica encontra pertinência por termos em análise fenômenos (variação da população, do número de matrículas e da quantidade de classes) cuja natureza é social, e, portanto, pouco relativizada pela área física do território dos distritos. Com a modificação da métrica do fundo de mapa, damos representatividade espacial à quantidade de pessoas, fator que compõe os fenômenos em questão. Esta alternativa equilibra, por exemplo, o impacto visual entre os distritos com grandes áreas e pouco povoados do extremo sul e os distritos fisicamente menores e com maior população relativa da região leste, apresentando uma espacialidade condizente aos temas investigados.

Gostaríamos de destacar que a SEE-SP não faz menção a uma questão fundamental para a análise da demanda para cada unidade escolar: de onde vêm os alunos? Os dados que respondem a esta questão, não disponíveis ao público, permitiriam a investigação mais precisa da relação entre o local de origem dos estudantes e a sua escola de matrícula, complementando essa primeira análise que fizemos para evitar algumas generalizações espaciais.

Após o anúncio do Projeto de Reorganização Escolar, estudantes secundaristas ocuparam mais de 200 escolas, em todo o estado, e forçaram o governador Geraldo Alckmin a recuar, suspendendo o projeto. Apesar do não fechamento das unidades escolares, a SEE-SP continuou com uma reorganização “silenciosa”, fechando classes, na impossibilidade de fechar escolas, processo espacializado no Mapa 9 da Figura 2.

**Figura 2 – Comparativo 2: variação de matrícula e do número de classes (2015-2016).**



Fonte: GIROTTO et al., 2017.

Quando correlacionamos os mapas 8 e 9, verificamos a diminuição generalizada do número de turmas, nas escolas estaduais do município de São Paulo. Mais uma vez, a política da SEE-SP parece negar a demanda da população pela escola pública, forçando, nesse caso, de modo não declarado, a precarização das condições de trabalho, de ensino e aprendizagem, com impactos na garantia do direito à educação. Este processo indica, por exemplo, um provável aumento da relação do número de alunos por sala de aula. Vale ressaltar que a rede estadual de educação de São Paulo tem uma das maiores relações alunos/classe do país, fator apontado pela literatura científica como um dos elementos com consideráveis impactos no processo de ensino e aprendizagem.

Outro elemento importante a ser analisado é que a proposta de fechamento de unidades escolares e de classes em áreas com aumento de matrícula pode indicar, em nossa perspectiva, a continuidade do processo de municipalização, um dos objetivos da primeira proposta de reorganização, analisada por Adrião (2008). Neste novo contexto, sem o diálogo com a prefeitura, como mostram reportagens publicadas pelos principais jornais de São Paulo à época da apresentação da nova proposta de reorganização, este aspecto pode indicar um processo de municipalização velada, uma vez que o fechamento de unidades escolares e classes podem resultar na transferência compulsória de alunos entre as redes.

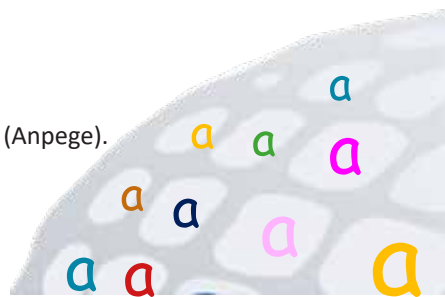
Portanto, a análise da dimensão espacial das duas políticas educacionais, tratada neste artigo, tem contribuído substancialmente para qualificar o debate acerca do sentido da política pública na Nova Gestão Pública, no endereçamento destas políticas e também no entendimento de quais são os efeitos gerados por elas. É importante destacar que o modelo de implementação das políticas analisadas procura distanciar os seus principais interessados, a saber, professores e estudantes, que têm pouco ou nenhum poder de decisão. Durante nossa análise, deparamo-nos com dificuldades de acesso aos dados que embasaram a formulação dos projetos, principalmente do Programa de Ensino Integral, o que vai de encontro à Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011),<sup>13</sup> que contribui para a concretização do direito constitucional de participação social na gestão pública.

Especificamente no âmbito educacional, a dificuldade de acesso aos dados da dinâmica escolar impede o fornecimento de elementos para que a sociedade possa valorar as políticas educacionais, verificando se o direito à educação está sendo, de fato, garantido. Nesse sentido, recompor os critérios utilizados pelo poder público no momento da tomada de decisão, por meio da análise espacial, permite apurar outros aspectos do fenômeno social que, a nosso ver, ficam escamoteados nos discursos governamentais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mesmo com as adversidades que prejudicam o monitoramento e a avaliação das políticas educacionais, insistimos, nas análises, em espacializar as políticas educacionais, desvelando algumas de suas ações que, mais uma vez, reforçam as desigualdades da escola pública. Em relação à Reorganização Escolar de 2015, o qualitativo espacial nos permitiu questionar o argumento que justificaria o fechamento de escolas, ação que seria baseada na sincronicidade entre os movimentos demográficos e de matrícula, mas também

<sup>13</sup> Instituída pela Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e o decreto estadual nº 58.052, de 16 de maio de 2012, pelo qual é possível solicitar documentos e dados relativos aos órgãos e entidades da Administração Pública Paulista.<sup>7</sup> Disponível em: <http://www.sic.sp.gov.br/> Acesso em: 08/11/2017.



demonstrar que, apesar de sua suspensão, isto tem ocorrido, de forma silenciosa, por meio do fechamento de turmas. No que diz respeito ao Programa Ensino Integral, a combinação da distribuição das escolas com indicadores sociais evidenciou a inversão das prioridades estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação, revelando o atendimento majoritário a contextos espaciais em que a população goza dos melhores índices sociais do município.

Assim, as análises aqui apresentadas revelam a lógica de racionalização gerencial dos recursos da rede estadual de educação, que pouco dialoga com a desigualdade espacial da escola pública e do território paulistano. Nesse sentido, nota-se a permanência do abstracionismo pedagógico como norteadora das políticas educacionais, no estado de São Paulo, sob a lógica da Nova Gestão Pública, em que as condições de desigualdade socioespacial encontradas na referida rede estadual de educação são pouco problematizadas pelas políticas educacionais propostas.

Em nossa perspectiva, a negação da dimensão espacial das políticas educacionais, reforçada pela Nova Gestão Pública, no estado de São Paulo, deve ser lida como estratégia de gestão das desigualdades decorrentes da crise inerente à reprodução do modo de produção capitalista. Nesse sentido, reafirmar a importância do reconhecimento da dimensão espacial no processo de elaboração, execução e avaliação de políticas educacionais se configura ação fundamental para avançarmos no debate sobre a construção de um sistema de educação equitativo no Brasil.

Diante dos dados apresentados, defendemos que a política educacional adotada pelo governo do estado de São Paulo, nas duas últimas décadas, baseada nos princípios da Nova Gestão Pública, seja revista. É fundamental que a lógica de gestão por e para resultados seja substituída por um modelo de gestão democrática, que leve em consideração os diferentes sujeitos da educação e tenha como princípio a garantia do direito de todos e todas ao acesso, à permanência e à apropriação de conteúdos, conceitos e linguagens. Para tanto, é fundamental a garantia de condições de ensino e aprendizagem para todas as unidades da rede estadual de educação. A equidade em tais condições é ponto de partida para a superação da desigualdade educacional que tem marcado esta rede de ensino por tantas décadas.

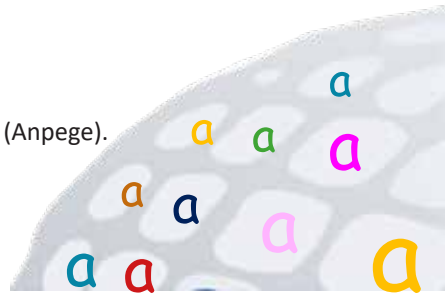
No caso do PEI, reafirmamos, igualmente, as recomendações do TCE-SP para o oferecimento de bolsas de permanência, para os estudantes de baixa renda, e de apoio pedagógico, para todos aqueles que as demandarem. Tais condições não devem ficar restritas às escolas de ensino integral, mas devem ser política pública que alcance todas as unidades da rede. Defendemos, também, que o regime de dedicação exclusiva de

professores possa ser estendido para todos os docentes da rede que assim o quiserem. Tal regime, no entanto, não pode estar condicionado à lógica de gestão por resultados. Deve ser considerado como condição fundamental de carreira, que, para se realizar de forma plena, precisa vir acompanhado de um amplo processo de recuperação salarial docente, permitindo, assim, que o professor possa se dedicar, de forma efetiva, ao trabalho em apenas uma unidade escolar.

Nessa perspectiva, é fundamental que a lógica das avaliações em larga escala, alicerce dessas políticas, seja substituída pela avaliação em contexto, processual, centrada na gestão democrática e no projeto político-pedagógico de cada unidade escolar (FREITAS, 2005). Para isso, é fundamental que os supervisores de ensino modifiquem sua atuação na rede. Em lugar de agentes da burocracia e do gerencialismo, precisam exercer o apoio, a reflexão, o debate qualificado fundamental para que cada unidade escolar possa avançar no desafio de garantir o direito à educação para todos e todas.

Mas não sejamos ingênuos. Para que tais processos ocorram, é preciso compreender a Nova Gestão Pública como mais um momento da ampla disputa pelo orçamento público que, na atualidade, se desenvolve de forma mais intensa, no Brasil. Na lógica dos administradores da dívida pública, daqueles que lucram com os exorbitantes juros, importam as políticas educacionais que transfiram recursos públicos para a iniciativa privada, seja por meio da compra de sistemas apostilados, de cursos à distância, do pagamento de bolsas em colégios particulares e modelos de gestão compartilhada, elementos fundamentais para que a acumulação por espoliação se realize de forma plena, tornando também a educação pública uma mercadoria. Assim, defender o sentido público da educação como direito social é condição *sine qua non* para a superação do atual modelo de política educacional, de gestão do estado e da vida.

Reafirmamos o nosso pressuposto: o combate à desigualdade pressupõe o seu reconhecimento, bem como as diferentes variáveis que a compõem e que a intensificam. Uma nova política educacional, para além do abstracionismo pedagógico, precisa reconhecer a espacialidade da política, nos termos propostos por Massey (2001). Significa romper com a ideia de espaço como inerte, como palco da ação humana, reafirmando-o como a coexistência de histórias, diversas e desiguais, se fazendo. Uma política educacional equitativa precisa reconhecer a necessidade de ações diferenciadas com o objetivo de garantir condições de igualdade em curto prazo, sem as quais o desafio da qualidade educacional não pode ser enfrentado. Sem isso, evasão escolar, encarceramento em massa e genocídio continuarão a ser o tripé do projeto de educação, no estado de São Paulo.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ADRIÃO, Theresa. Oferta do ensino fundamental em São Paulo: um novo modelo. In: *Educação e Sociedade*, Campinas/SP, v. 29, n. 102, jan./abr., 2008.
2. ALGEBAILLE, E. Escola pública e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.
3. ALTHUSSER, L. Aparelhos ideológicos de Estado: nota sobre os aparelhos ideológicos de Estado. Rio de Janeiro: Graal, 1989.
4. ANDRADE, D. Nova Gestão Pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. In: *Educação & Sociedade*, Campinas/SP, v. 36, n. 132, 2015.
5. ANTUNES, R. Produção liofilizada e a precarização estrutural do trabalho. LOURENCO, E. et al. In: *O avesso do trabalho II: trabalho, precarização e saúde do trabalhador*. São Paulo: Expressão Popular, 2010.
6. AZANHA, J. M. P. Uma ideia de pesquisa educacional. São Paulo: EDUSP, 2011.
7. BRAGA, R. A rebeldia do precariado: trabalho e neoliberalismo no Sul global. São Paulo: Paz e Terra, 2017.
8. BRASIL. Plano Nacional de Educação. Brasília: MEC, 2014.
9. BRUNS, B.; LUQUE, J. Professores excelentes: como melhorar a aprendizagem dos estudantes na América Latina e no Caribe. Washington: World Bank, 2014.
10. CAIUBY, B. B.; BOSCHETTI, V. R. Uma escola de tempo integral. In: *Laplage em revista*. Sorocaba, vol. 1, n. 1, jan.-abr., 2015.
11. CASTRO, A. de; LOPES, R. E. A escola de tempo integral: desafios e possibilidades. In: *Ensaio*. Rio de Janeiro, v. 19, n. 71, 2011.
12. CAVALIERE, A. M. Escola pública de tempo integral no Brasil: filantropia ou política de estado. In: *Educação e Sociedade*, Campinas/SP, v. 35, n. 129, 2014.
13. CIMA. Escolas estaduais com uma única etapa de atendimento e seus reflexos no desempenho dos alunos. São Paulo: SEE-SP, 2015.
14. CINTRÃO, L. P.; BIZELLI, J. L. Sistemas de informação governamental para monitoramento e avaliação das políticas públicas: quadro de desafios e perspectivas de avanços. In: *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*. Brasília, n. 5, p. 48-59, jan./jun., 2013.

15. FREIRE, P. A educação como prática da liberdade. São Paulo: Paz e Terra, 1978.
16. FREITAS, L. C. Qualidades negociadas: avaliação e contra-regulação na escola pública. In: *Educação e Sociedade*. Campinas/SP, vol. 26, n. 92, 2005.
17. \_\_\_\_\_. Eliminação adiada: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. In: *Educação e Sociedade*, Campinas/SP, vol. 20, n. 100, 2007.
18. FRIGOTTO, G. A produtividade da escola improdutiva. 8ª edição. São Paulo: Cortez, 2006.
19. \_\_\_\_\_.; CIAVATTA, M. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. In: *Educação e Sociedade*, Campinas/SP, vol. 24, 2003.
20. GIROTTO, E. A dimensão espacial da escola pública: leituras sobre a reorganização da rede estadual de São Paulo. In: *Educação e Sociedade*, Campinas/SP, v. 37, n. 137, p. 1121-1141, out./dez., 2016.
21. \_\_\_\_\_.; PASSOS, F.; CAMPOS, L.; OLIVEIRA, J. A geografia da reorganização escolar: uma análise espacial a partir da cidade de São Paulo. In: *Educação Temática Digital*, v. 19, 2017.
22. \_\_\_\_\_.; CÁSSIO, F. L. A desigualdade é a meta: implicações socioespaciais do Programa Ensino Integral na Cidade de São Paulo. In: *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*. Arizona, EUA, vol. 26, n. 103, setembro de 2018.
23. GROSBAUM, M. W.; FLSARELLA, A. M. Ensino médio, educação profissional e desigualdades socioespaciais no estado de São Paulo. In: *Cadernos CENPEC*, São Paulo, v. 6, n. 2, jul.-dez., 2016.
24. HARVEY, D. Cidades rebeldes. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
25. HOBASBAWN, E. J. A era das revoluções 1789-1848. São Paulo: Paz e Terra, 2003.
26. INEP. Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE. Brasília: INEP, 2016.
27. IPEA. Atlas da violência. Brasília: IPEA, 2017.
28. LAVAL, C. A escola não é uma empresa. Londrina/PR: Planta, 2003.
29. LECLERC, G. de F. E.; MOLL, J. Educação em jornada diária ampliada: universalidade e obrigatoriedade? In: *Em aberto*, Brasília, v. 25, n. 88, jul.-dez., 2012.
30. LEFEBVRE, H. O direito à cidade. São Paulo: Documentos, 1969.
31. LIBÂNEO, J. C. O dualismo perverso da escola pública brasileira: escola do conhecimento para os ricos, escola de acolhimento social para os pobres. In: *Educação e Pesquisa*. São Paulo, v. 38, 2012.



32. MASSEY, D. Pelo espaço. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.
33. MCLAREN, P.; FARAHMANDPUR, R. Pedagogia revolucionária na globalização. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.
34. PEREIRA, L. A escola numa área metropolitana. Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, Universidade de São Paulo (USP), 1967.
35. PIKETTY, T. O capital no século XXI. São Paulo: Intrínseca, 2014.
36. RAVITCH, D. Vida e morte do grande sistema escolar americano. Porto Alegre: Sulina, 2011.
37. SANTOS, M. O espaço do cidadão. São Paulo: Nobel, 1987.
38. SÃO PAULO (Estado). Diretrizes do Programa de Ensino Integral. São Paulo: SEE-SP, 2012.
39. \_\_\_\_\_. Mudar para melhor: uma escola para criança e outra para o adolescente – reorganização das escolas da rede estadual. São Paulo: SEE-SP, 1995.
40. \_\_\_\_\_. Resolução SE 2. São Paulo: SEE, 2016. Disponível em: [http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/2\\_16.HTM?Time=24/02/2017%2018:06:14](http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/2_16.HTM?Time=24/02/2017%2018:06:14). Acesso em: fev. 2017.
41. SEADE. Índice Paulista de Vulnerabilidade Social. São Paulo: SEADE, 2010.
42. SPÓSITO, M. P. A ilusão fecunda. São Paulo: HUCITEC, 1993.
43. TCE – Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Relatório de fiscalização de natureza operacional sobre os modelos de educação em período integral existentes na rede pública estadual de ensino. São Paulo: TCE, 2016.
44. TEIXEIRA, A. Educação não é privilégio. São Paulo: Nacional, 1968.
45. TORRES, H. G.; BICHIR, R. M.; GOMES, S.; CARPIN, T. R. P. A educação na periferia de São Paulo: ou como pensar as desigualdades educacionais? In: RIBEIRO, L. C. Q.; KAZTMAN, R. *A cidade contra a escola? – segregação urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2008.
46. ZABALA, A.; ARNAU, L. Como aprender e ensinar competências. Porto Alegre, RS: Artmed, 2010.

Data de submissão: 12/06/2018 - Data de aceite: 03/10/2018