

ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DE MODELO ESCOLAR GERENCIALISTA PELA SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO RIO DE JANEIRO ENTRE 2010 E 2014¹

ANALYSIS OF THE IMPLEMENTATION OF A MANAGERIALIST SCHOOLING MODEL BY THE RIO DE JANEIRO STATE DEPARTMENT OF EDUCATION BETWEEN 2010 AND 2014

ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE UN MODELO ESCOLAR GERENCIALISTA POR LA SECRETARÍA DE ESTADO DE EDUCACIÓN DE RÍO DE JANEIRO ENTRE 2010 Y 2014

Moisés Giordano Mazza², <https://orcid.org/0000-0003-4330-6707>

Cezar Luiz De Mari³, <https://orcid.org/0000-0003-0404-0328>

Resumo:

Este artigo analisa a implementação de um modelo escolar gerencialista pela Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro, durante a gestão de Wilson Risolia, entre 2010 e 2014, com foco na meritocracia e em suas implicações para o trabalho docente. A pesquisa, de abordagem qualitativa, combina revisão bibliográfica e análise documental de fontes oficiais, materiais sindicais e cobertura jornalística. A análise relaciona a reforma fluminense às experiências do Reino Unido e de Nova Iorque, examinando suas bases teóricas, seus mecanismos de gestão e a resistência docente. Estruturada pela metodologia Gestão Integrada da Escola (GIDE), a reforma articulou centralização administrativa, avaliações externas, bonificação por resultados e tentativa de certificação docente, visando à melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). A análise identifica a intensificação do trabalho docente e a ampliação da responsabilização dos profissionais pelos resultados escolares, acompanhadas de resistência organizada, expressa em três greves do magistério. Embora tenham ocorrido ganhos iniciais no Ideb, a reforma enfrentou dificuldades de adesão e de continuidade. O estudo conclui que a experiência fluminense evidencia os limites de reformas orientadas pela lógica de mercado e impostas sem diálogo com os profissionais da educação, destacando o papel da organização coletiva na contestação dessas políticas.

Palavras-chave: reforma gerencialista; meritocracia; GIDE, resistência; Ideb.

Abstract:

This article analyzes the implementation of a managerialist schooling model by the Rio de Janeiro State Department of Education during Wilson Risolia's tenure, from 2010 to 2014, focusing on meritocracy and its implications for teachers' work. The study adopts a qualitative approach, combining a literature review with documentary analysis of official sources, union materials, and

¹ Este texto é resultado da pesquisa de Mestrado do primeiro autor realizada no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Viçosa (Mazza, 2019), com bolsa financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

² Instituto Federal de Minas Gerais – *Campus* Conselheiro Lafaiete, Conselheiro Lafaiete, Minas Gerais, Brasil; mazzagiordano@gmail.com

³ Universidade Federal de Viçosa, Programa de Pós-Graduação em Educação, Viçosa, Minas Gerais, Brasil; cezar.demari@ufv.br

news coverage. The analysis relates the reform in Rio de Janeiro to experiences in the United Kingdom and New York City, examining its theoretical foundations, management mechanisms, and teacher resistance. Based on the Integrated School Management methodology (GIDE, its Portuguese acronym), the reform combined administrative centralization, external assessments, performance bonuses, and an attempt to introduce teacher certification, with the aim of improving the Basic Education Development Index (IDEB, its Portuguese acronym). The analysis identifies an intensification of teachers' work and increased accountability for school outcomes, accompanied by organized resistance in the form of three teacher strikes. Despite initial gains in IDEB scores, the reform struggled to secure teachers' support and maintain continuity. The study concludes that the Rio de Janeiro experience highlights the limitations of market-oriented reforms imposed without dialogue with education professionals, emphasizing the role of collective organizing in challenging these policies.

Keywords: managerialist reform; meritocracy; GIDE; resistance; IDEB.

Resumen:

Este artículo analiza la implementación de un modelo escolar gerencialista por la Secretaría de Estado de Educación de Río de Janeiro, durante la gestión de Wilson Risolia, entre 2010 y 2014, con especial atención a la meritocracia y sus implicaciones para el trabajo docente. La investigación, de enfoque cualitativo, combina una revisión bibliográfica con el análisis documental de fuentes oficiales, materiales sindicales y cobertura periodística. El análisis relaciona la reforma de Río de Janeiro con las experiencias del Reino Unido y de Nueva York, examinando sus bases teóricas, sus mecanismos de gestión y la resistencia docente. Estructurada a partir de la metodología de Gestión Integrada de la Escuela (GIDE, por sus siglas en portugués), la reforma articuló la centralización administrativa, las evaluaciones externas, los incentivos salariales por resultados y un intento de certificación docente, con el objetivo de mejorar el Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB, por sus siglas en portugués). El análisis identifica la intensificación del trabajo docente y una mayor responsabilización de los profesionales por los resultados escolares, acompañadas de una resistencia organizada, expresada en tres huelgas docentes. Aunque se registraron mejoras iniciales en el IDEB, la reforma enfrentó dificultades para lograr la adhesión del profesorado y mantener su continuidad. El estudio concluye que la experiencia de Río de Janeiro pone de manifiesto los límites de las reformas orientadas por la lógica de mercado e impuestas sin diálogo con los profesionales de la educación, destacando el papel de la organización colectiva en la oposición a estas políticas.

Palabras clave: reforma gerencialista; meritocracia; GIDE; resistencia; IDEB.

Introdução

Nesta pesquisa, analisamos a gestão da Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro (SEEDUC/RJ) entre 2010 e 2014, período em que o economista Wilson Risolia comandou a pasta. Desde a redemocratização, ele foi o secretário que permaneceu por mais tempo no cargo e enfrentou três greves docentes (2011, 2013 e 2014). Sua administração seguiu a tendência nacional e internacional de reformas educacionais baseadas em gestão por

resultados, uso intensivo de avaliações externas e aplicação da meritocracia como estratégia de melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), dado que o estado do Rio de Janeiro ocupava então uma das últimas posições no *ranking* nacional. Contudo, tais medidas não obtiveram a adesão do corpo docente, marcado por insatisfações acumuladas da gestão anterior.

A pesquisa é qualitativa, e nela combinamos revisão bibliográfica e análise documental. Utilizamos fontes oficiais (decretos, resoluções, Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro [DOERJ] e publicações da SEEDUC/RJ), produção intelectual relacionada à metodologia adotada – especialmente os trabalhos de Maria Helena Godoy, idealizadora da Gestão Integrada da Escola (GIDE) –, além de cobertura jornalística, materiais do Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação do Rio de Janeiro (SEPE/RJ) e estudos acadêmicos sobre reformas no Reino Unido e nos Estados Unidos da América (EUA), as quais serviram de inspiração explícita para Risolia.

A categoria central da análise é a meritocracia na docência, a partir da qual examinamos a articulação normativa, o funcionamento da GIDE, suas bases internacionais e os resultados efetivamente produzidos. Inicialmente, contextualizamos a reforma sob dois eixos: o político, marcado pela pressão do governo Sergio Cabral por avanços rápidos no Ideb, especialmente após o desgaste eleitoral de 2010; e o técnico, centrado na adoção de um modelo gerencialista estruturado a partir de consultorias externas e metas padronizadas.

Em seguida, discutimos o episódio que desencadeou a greve de 2013: a proposta de certificação docente por meio de prova, entendida pela categoria como expressão máxima da lógica meritocrática. A reação sindical evidenciou os limites da implantação de um projeto orientado por princípios de mercado nas escolas públicas.

Relacionamos, também, a reforma fluminense com experiências internacionais, identificando paralelos com as políticas do Reino Unido nos anos 1980 e dos EUA nos anos 1990. Entre as inspirações citadas por Risolia, destaca-se a gestão da rede municipal de Nova Iorque sob o prefeito Michael Bloomberg (2002-2013), cuja agenda combinava responsabilização, bônus por desempenho e reorganização administrativa.

Na análise crítica dos resultados, mostramos que tanto a reforma nova-iorquina quanto a da SEEDUC/RJ enfrentaram denúncias de fraudes, fracassos e dificuldades práticas, sendo substituídas posteriormente por não cumprirem as expectativas anunciadas. No Rio de Janeiro, a ação do SEPE/RJ e a mobilização docente foram fundamentais para a reversão das políticas.

Por fim, identificamos a base teórica comum entre ambas as reformas nas ideias de Milton Friedman, defensor da lógica de mercado e da escolha escolar como caminhos para melhorar a educação.

A reforma gerencial empregada na rede pública estadual do Rio de Janeiro

A partir de 1º de julho de 2010, o governador do estado do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral (Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB), que tentava a reeleição, ficou em situação de campanha complicada após a divulgação das notas do Ideb de 2009. A educação do estado aparecia em penúltimo lugar no *ranking*, com 2,8 pontos, à frente apenas do estado do Piauí. O fato foi amplamente utilizado pelos candidatos concorrentes para desmoralizar sua gestão (2007 a 2010). Tendo sido reeleito e conhecendo as críticas à condição da educação estadual, uma semana após a extensão do mandato ser confirmada, no dia 6 de outubro de 2010, exonerou a então secretária de Educação Tereza Porto (2008-2010) e nomeou para a pasta o economista Wilson Risolia, que permaneceu até 2014.

Quando Wilson Risolia assumiu a SEEDUC/RJ, uma notícia publicada em 7 de outubro de 2010 pela Folha de São Paulo (Lage, 2010) gerou apreensão entre os professores da rede, pois, no discurso de posse, o secretário afirmou que pensava “a educação como um negócio” e anunciou um sistema baseado na meritocracia e em bonificações para melhorar os resultados. Chamou atenção a palavra “meritocracia”, cuja plasticidade estimulou interpretações e perguntas sobre o que ela significaria na proposta da Secretaria. Em suas primeiras palavras no evento de posse, o secretário afirmou a intenção de avaliar professores, alunos e diretores de forma periódica:

Risolia disse que anunciará até o fim do ano um sistema baseado na meritocracia e na bonificação de professores para melhorar a qualidade do ensino no Estado. [...]. Ele citou como referência o modelo de educação de Nova York. Lá, ganham destaque as “charters schools”, escolas privadas mantidas com verba pública, que cumprem metas de qualidade. “Por que dá certo lá e não aqui?” (Lage, 2010).

O sistema usado na reforma, no entanto, não foi planejado pelo secretário recém-empossado. A SEEDUC/RJ realizou parceria com a Fundação de Desenvolvimento Gerencial

(FDG), uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público que atua prestando consultoria ao poder público em diversas áreas. A organização nasceu dentro da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) em 1986, como Fundação Cristiano Ottoni, e, em 1997, tornou-se a FDG. A parte dedicada à educação era dirigida por Maria Helena Pádua Coelho de Godoy, autora do modelo de gestão da educação denominado GIDE, que serve como método de otimização do trabalho administrativo das redes de ensino básico. A parceria nunca foi oficialmente divulgada. Godoy é esposa de José Martins de Godoy, um dos fundadores da FDG ao lado de Vicente Falconi, ambos engenheiros e professores da UFMG que atuaram na Faculdade de Engenharia da instituição até 1997.

A FDG atuava em projetos sem fins lucrativos, buscando o desenvolvimento de técnicas gerenciais de qualidade total, influenciadas pela *Union of Japanese Scientists and Engineers*. Esse método de gerenciamento recebido e atualizado para o contexto brasileiro é o *Plan, Do, Check, Act* (PDCA) [planejar, executar, verificar e agir], popularizado pela montadora de veículos Toyota, mas desenvolvido pelo norte-americano William Edwards Deming (1900-1993). O PDCA é famoso pela facilidade de assimilação e pelo grau de responsabilização facilmente alcançado; os ciclos se repetem constantemente e, em teoria, conhecimento e habilidade são acumulados a cada volta, melhorando o processo ao qual a metodologia é aplicada. A base fundamental da GIDE é a aplicação do método PDCA para resolver os problemas de cada escola, individualmente, e da rede de ensino como um todo (Godoy; Murici, 2009).

O processo de implantação da GIDE começou em 2010 por meio de um concurso interno, no qual professores e pedagogos poderiam se inscrever para o cargo de Integrante do Grupo de Trabalho (IGT). Os aprovados fizeram capacitação oferecida pela FDG durante uma semana para conhecer a metodologia de trabalho e, a partir do ano letivo de 2011, foram enviados para as escolas. Sua função era a de coletar dados. Segundo Bengio (2016, p. 61):

A GIDE nas escolas está estruturada por meio de softwares e documentos que auxiliam os AAGE'S [Agentes de Acompanhamento da Gestão Escolar] a acompanhar, supervisionar e orientar os gestores escolares em relação aos dados de avaliação externa e interna, infraestrutura e recursos humanos. O acompanhamento das escolas é feito semanalmente pelos AAGE'S, havendo, assim, a definição de ações corretivas e o estabelecimento de metas diferenciadas para cada unidade escolar.

Bengio (2016), em sua dissertação, entrevistou 13 IGTs que foram para as escolas em 2011 e chegou à conclusão de que o curso não foi satisfatório. Os professores das escolas identificaram os profissionais como interventores da Secretaria de Educação, quando, na verdade, sua função era auxiliar no cumprimento de metas. Esses profissionais estavam tão sujeitos à responsabilização quanto qualquer outro funcionário da escola.

A reforma aprofundou o clima de desconfiança entre os professores após a edição do Decreto nº 42.793, de 6 de janeiro de 2011, cujo capítulo II instituiu o sistema de bonificação por resultados (Rio de Janeiro, 2011a). Foi definido que as escolas seriam avaliadas anualmente e que a equipe escolar receberia uma parcela única de remuneração variável de acordo com o atendimento às metas estipuladas pela SEEDUC/RJ. O art. 4º converge com a visão gerencial prevista pela GIDE, como observamos a seguir:

Art. 4º - O Programa de Bonificação é composto das seguintes etapas:

I – definição dos indicadores;

II – fixação das metas;

III – certificação do cumprimento das metas;

IV – pagamento do bônus (Rio de Janeiro, 2011a).

Essa seção do Decreto espelha o ciclo PDCA de forma integral. Nas palavras de Maria Helena Godoy (2015, p. 14):

O PDCA, constituído das palavras plan (planejar), do (atuar como planejado), check (verificar planos e resultados) e action (tomar ações corretivas quando necessárias e/ou padronizar o que deu certo), se apresentou como um excelente roteiro para atingir metas também na educação.

Em primeiro lugar, são definidos os indicadores, que nada mais são do que a tentativa de enumeração dos principais problemas que impedem a escola ou a rede de ensino de atingir melhores notas nas avaliações. Godoy (2015, p. 18) afirma de forma generalizada que os problemas que impedem as escolas de obterem resultados “[...] se repetem, independentemente da localização geográfica” e que foram identificados por ela “[...] em mais de três mil sessões de brainstorm em escolas espalhadas pelo país” (Godoy, 2015, p. 18). Quando listados, esses problemas dão origem ao Índice de Formação de Cidadania e Responsabilidade Social (IFC/RS). A GIDE é, em síntese, um método de solução de problemas cuja base é o ciclo PDCA balizado pelo indicador IFC/RS.

Os IGTs eram os responsáveis por colher esses dados nas escolas que acompanhavam e enviá-los a um *software* da SEEDUC/RJ que, com base nos números, considerava o desempenho da escola como bom, regular ou ruim naquela categoria. A segunda etapa consistia na produção das metas e no treinamento dos agentes para cumpri-las. Os dados das escolas inseridos no IFC/RS servem de base para se estipularem os resultados esperados para o ano seguinte. A terceira etapa é a da avaliação, em que aparece a face da meritocracia anunciada pelo secretário Risolia. A melhoria dos resultados era a finalidade das ações da GIDE, tendo as metas estipuladas sobre as causas do desempenho ruim como caminho para atingir bons resultados nas avaliações externas. O Decreto nº 42.793/2011, ao instituir o pagamento de bonificação por resultados, afirmava que o cumprimento das metas para o Índice de Desenvolvimento Escolar do Rio de Janeiro (IDERJ) seria a medida usada pela SEEDUC/RJ para premiar servidores (Rio de Janeiro, 2011a).

Em texto publicado pela Imprensa Oficial do Rio de Janeiro, em 3 de março de 2012, o então subsecretário de gestão da rede de ensino buscou explicar a concepção de meritocracia e sua relação com as avaliações externas:

A meritocracia não se resume às premiações apenas, mas, acima de tudo, à valorização das pessoas mais competentes. [...]. É a valorização do bom profissional. Compreende também a valorização dos profissionais nas escolas que apresentarem os melhores desempenhos. [...]. Além disso, não há pagamento de bônus individualmente. Quem ganha é a equipe escolar. Tudo para que haja trabalho em equipe (Rio de Janeiro, 2012).

O uso do termo “trabalho em equipe” serve para suavizar a ideia de responsabilização. Para um número pequeno de escolas, é um prêmio receber a bonificação, mas, para a grande maioria, significa ter de “corrigir os erros e desvios” que impediram o cumprimento das metas. Godoy (2015, p. 14) afirma que, além disso, é necessário também padronizar as ações bem-sucedidas, já que elas se provaram “[...] capazes de contribuir com o tratamento das causas do desempenho ruim”. Esse passo se materializou no interior da escola como uma série de fichas e formulários para preenchimento por parte dos professores.

Essa etapa deixava mais evidente a intensificação do trabalho, pois a SEEDUC/RJ já contava com um sistema de lançamento de notas em rede, chamado Conexão Educação⁴,

⁴ A plataforma de lançamento de notas *online* Conexão Educação foi criada para substituir o uso do diário escolar do professor. Sua principal função seria permitir o acesso dos responsáveis e demais agentes escolares às

incumbindo o professor de realizar esse lançamento bimestralmente da própria casa e do próprio computador, além de fazer tal registro no diário escolar. A base central do sistema GIDE estava na coleta e na análise de dados, induzidas pela adição de uma série de atividades burocráticas à rotina do professor, servindo para a produção de documentos para fins estatísticos. As informações coletadas pelo diário em rede eram fundamentais para a formulação do índice de fluxo escolar do IDERJ, pois esse diário atualizava, a cada bimestre, as informações de notas e frequência dos estudantes.

Para a SEEDUC/RJ, o sistema de metas e acompanhamento do IDERJ era a base de sua meritocracia. A meta estabelecida pela rede estadual em 2011 (quando estava na 26ª colocação em comparação com as redes dos demais estados) era alcançar a quinta posição no *ranking* do Ideb até 2013. A meta pretendida no Ideb foi utilizada, então, para projetar uma meta para o IDERJ, pois, com o sistema de controle Conexão Educação e as avaliações externas, era possível monitorar o resultado a cada bimestre e, supostamente, com base no PDCA, corrigir a tempo os desvios. Cada escola recebeu uma meta individual para o IDERJ e, caso todas elas alcançassem o resultado, a posição pretendida no *ranking* do Ideb estaria garantida. A bonificação seria paga às escolas que conseguissem cumprir suas metas no IDERJ do ano anterior, o que configuraria o reconhecimento pelo mérito dos educadores.

Tentativa de condicionamento do trabalho docente pela meritocracia

A SEEDUC/RJ lançou em 2012 um programa de certificação docente baseado em exames voluntários de conhecimentos. A aprovação garantia abonos progressivos de até R\$ 3 mil. Divulgado apenas em registro oficial, o programa foi apresentado como estratégia de valorização, retenção e estímulo ao aprimoramento dos professores, fundamentada na meritocracia. Para Risolia, o mérito era atribuído àqueles que possuíam maior conhecimento, os profissionais que, na sua análise, precisariam ser atraídos e valorizados. Isso se oporia à corrente valorização no plano de carreira, baseada nos critérios de isonomia e tempo de serviço. No entanto, a apresentação do programa traz outras considerações que ampliam o olhar sobre o que poderia ver-se como simples apologia do conhecimento:

informações sobre faltas e rendimento dos estudantes. Como o sistema nunca foi implementado de forma eficiente, somente a partir de 2019 verifica-se que os professores da SEEDUC/RJ substituíram o diário escolar em definitivo.

Para se obter a certificação, serão levados em conta, além da prova, alguns pré-requisitos como: pontuação em provas de conhecimentos específicos, noções de gestão, técnicas pedagógicas, análise curricular e avaliação de competências. [...]. Caberá também ao professor regente de turma, para se candidatar, aplicar o Currículo Mínimo, lançar notas no Conexão Educação, participar das avaliações externas, apresentar 90% de frequência presencial no ano calendário e, em relação aos afastamentos, obedecer às situações previstas no Estatuto do Servidor Público (Rio de Janeiro, 2012).

O texto não deixa nenhuma dúvida de que o mérito estaria também ligado à perfeita adequação do docente às propostas gerenciais da SEEDUC/RJ. A certificação não era apenas um atestado do conhecimento do professor, como o secretário defendeu, mas se assemelhava mais a um diploma de que aquele servidor estava em perfeito alinhamento às propostas da Secretaria.

Podemos entender que o discurso de valorização do mérito individual contido na ideia de certificação é reflexo desse processo de adequação a uma concepção de escola que presta serviços educacionais. No livro *Melhorar Resultados da Educação: será que os gestores sabem?*, a idealizadora da GIDE afirma em três momentos distintos que a “[...] competência profissional do docente é o fator isolado que mais influencia o resultado dos estudantes” (Godoy, 2015, p. 19, 112, 115) e podemos perceber por meio do projeto de certificação que o plano de Risolia era buscar artifícios para individualizar o trabalho, o que nos remeteu ao que diz Mari (2006):

Essa modificação no caráter mesmo da relação trabalhista indica uma tendência que se arrasta desde Taylor, a de individualizar o trabalho como propriedade particular do trabalhador de um lado, e, por outro, socializar cada vez mais a necessidade de força de trabalho criando concorrência entre os trabalhadores dando a prerrogativa ao capital de quanto, quando, como e qual mão-de-obra contratar (Mari, 2006, p. 80).

A SEEDUC/RJ buscou uma profissionalização competitiva alinhada à meritocracia para elevar resultados no Ideb. Inspirada no *Performance Threshold Assessment* britânico, a política atribuía ao professor a responsabilidade por seu próprio desenvolvimento, oferecendo gratificações mediante desempenho. A iniciativa gerou forte insatisfação na categoria, culminando em greves em 2013 e 2014, nas quais o fim da meritocracia e a eleição direta de diretores foram pautas centrais. Embora o governo tenha prometido abandonar a certificação, manteve postura inflexível quanto à meritocracia e à não eleição de diretores, pois a GIDE exigia lideranças alinhadas ao modelo gerencial.

O concurso interno para diretores e o *Master of Business Administration* (MBA) oferecido pela SEEDUC/RJ funcionaram como mecanismos de seleção e disciplinarização, convertendo diretores em gestores focados em resultados (Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro – IOERJ, 2012). A certificação docente, porém, fracassou em gerar adesão. Conflitos entre o secretário Risolia, parlamentares e o sindicato revelaram tensões entre interesses políticos, gestão gerencialista e defesa de participação democrática nas escolas. A observação de Risolia sobre isso é: “Não existe nada mais democrático do que qualquer professor, de qualquer lugar do estado, poder se candidatar a uma vaga para dirigir qualquer escola da rede” (Gois, 2014).

Podemos observar que, para o ex-secretário, o processo que ele nomeava como meritocrático seria mais democrático que o exercício da escolha pela comunidade escolar, o que é o mesmo que dizer que a comunidade não deve escolher porque não o faz seguindo os critérios gerencialistas. Concedendo este direito ao voto à comunidade escolar, a SEEDUC/RJ poderia abrir as portas das direções das escolas a professores contrários ao projeto da GIDE.

Presenças e ausências de modelos gerenciais dos sistemas escolares do Reino Unido e de Nova Iorque na reforma da SEEDUC/RJ

A reforma escolar britânica de 1988, no período do governo de Margaret Thatcher (1979-1990), inaugurou a lógica gerencialista e de mercado. Empresários acusavam professores de ineficiência, impulsionados por *I Blame the Teachers* (Weinstock, 1976) [Eu culpo os professores]. Consolidou-se a ideia de competição como solução educacional (Arnott, 2000), apoiada por *think tanks* como o *Center for Policy Studies*, financiado por um “[...] orçamento de 500 mil libras, doados por cerca de 250 empresas” (Paula, 2003). Arnott (2000) afirma que a reforma gerencialista inglesa baseada em critérios de mercado atuou, primeiro, centralizando a tomada de decisões em âmbito administrativo no Ministério da Educação, e depois em três frentes fundamentais para a mudança do trabalho docente: na gestão do trabalho interno, na gestão do trabalho externo e na criação dos conselhos escolares.

A reforma administrativa à semelhança da inglesa e as três frentes se manifestam na implantação da GIDE na SEEDUC/RJ. Em âmbito administrativo, houve a centralização das decisões pedagógicas e burocráticas na administração central, verticalizando a relação entre Secretaria de Educação, Regionais Estaduais de Ensino, escolas e professores. O Decreto nº 42.838, de 4 de fevereiro de 2011 (Rio de Janeiro, 2011b), transformou a estrutura administrativa

das coordenações regionais do estado. As 30 coordenadorias regionais foram reduzidas a 14 regionais pedagógicas e administrativas, cujas atribuições são definidas no art. 7º, que descreve funções que incluem acompanhar avaliações externas, supervisionar programas pedagógicos, garantir o cumprimento de normas e do calendário, fiscalizar inspeções, apoiar a formação profissional e articular demandas das escolas com a SEEDUC/RJ e a Regional Administrativa.

Na nova estrutura da SEEDUC/RJ, ocorria o processo de responsabilização até mesmo das instâncias regionais. A administração central define todas as diretrizes, e cabe a ela supervisionar a atuação das instâncias inferiores.

A Lei de Educação de 1988 no Reino Unido centralizou decisões, em uma lógica semelhante à da SEEDUC/RJ, que determinava ações fiscalizadas pelas regionais e executadas pelas escolas. As coordenadorias, criadas em 2000 para orientar e avaliar unidades escolares, tiveram sua função reduzida em 2010 ao acompanhamento da metodologia GIDE, reforçando a centralização: apenas a SEEDUC/RJ possuía autonomia propositiva. No modelo gerencialista, indicadores e avaliações externas orientavam todas as ações. A GIDE transformou o diretor em líder responsável por pressionar docentes para cumprir metas, embora a ideia de demissão por desempenho fosse impraticável devido ao vínculo efetivo dos professores.

A gestão externa intensificou-se com os IGTs, treinados pela FDG, que, munidos de dados e acesso às reuniões, influenciavam práticas pedagógicas e fiscalizavam o cumprimento do currículo mínimo. A autonomia docente foi reduzida. Outro mecanismo foi a responsabilização via conselhos escolares. A Associação de Apoio à Escola (AAE), criada em 2012, entidade privada com participação da comunidade, fiscalizava recursos e sugeria melhorias. Em 2014, o Conselho Escolar passou a atuar como instância consultiva e fiscalizadora, aproximando decisões da comunidade, mas mantendo o foco em controle e responsabilização.

Wilson Risolia, no entanto, não elogiou a reforma inglesa em seu discurso de posse, mas sim a nova-iorquina, realizada pelo bilionário Michael Bloomberg enquanto foi prefeito da cidade de Nova Iorque (2002-2013), localizada no estado de Nova Iorque, nos EUA. Veremos na sequência que ela traz novas características que se manifestaram no caso da SEEDUC/RJ e que são determinantes para entender a reforma no estado do Rio de Janeiro.

A ideologia de mercado das reformas da era Thatcher no Reino Unido (1979-1990) se manifestou também nos EUA. Da mesma forma, o discurso de crise das escolas tem um marco inicial: o relatório “Uma Nação em Risco”, de 1983, produzido pelo *think tank National*

Commission on Excellence in Education e patrocinado pela Secretaria de Educação da presidência de Ronald Reagan (Ravitch, 2011). É importante pontuarmos que Maria Helena Godoy, ao fundamentar a importância do método da GIDE também no discurso de crise, se valeu do mesmo artifício, citando o relatório “Plano de Metas: os Cinco Compromissos”, do *think tank* brasileiro Todos pela Educação⁵ (Godoy, 2015).

Da mesma forma que Sir Arnold Weinstock o fez no Reino Unido em 1976, o relatório “Uma Nação em Risco” advertia que, caso a educação norte-americana não fosse imediatamente melhorada, a nação sofreria no campo econômico e social. De maneira semelhante ao Reino Unido, nos EUA produziu-se um discurso culpabilizando pelo fracasso da escola os sindicatos, a estabilidade empregatícia e a burocracia educacional administrada pelo Estado. Os entusiastas, defensores das reformas, acreditavam que as escolas administradas pelo governo eram ineficazes,

[...] porque elas são um monopólio; portanto elas não têm incentivo nenhum para se aprimorar [...]. Por que as escolas não deveriam ser administradas por qualquer um que pudesse proporcionar boas escolas, usando fundos governamentais? Livre da gestão direta do governo, as escolas seriam inovadoras, contratariam apenas os melhores professores, se livrariam de professores incompetentes, estabeleceriam seus próprios planos de carreira, competiriam por estudantes (clientes), e seriam julgadas apenas por seus resultados (pontuações em testes e taxas de formação) (Ravitch, 2011, p. 24).

A aplicação de práticas de livre mercado e a participação da iniciativa privada começaram a ser apontadas como a solução para o problema. Esse movimento ganhou força no governo de Bill Clinton (1993-2001), a partir de 1994, quando o vice-presidente, Al Gore (1993-2001), foi encarregado de buscar novas técnicas para reinventar a burocracia federal.

As bases da reforma de Bloomberg, impulsionada pela noção de *accountability*, se desenvolveram com o Programa *No Child Left Behind* (NCLB), durante a presidência de George Bush (2001-2009), que estabeleceu para os estados norte-americanos a meta de tornar todos os estudantes proficientes em inglês e matemática até o ano de 2014. O caminho para se alcançar o resultado era a responsabilização docente, e toda a tomada de decisão era baseada em testes

⁵ O Todos pela Educação (TPE) foi criado em 2005 por um grupo de empresários brasileiros como uma organização sem fins lucrativos, tendo como meta promover a valorização e a equidade na educação pública brasileira. Desde então, tem atuado no Ministério da Educação (MEC), influenciando as políticas públicas para a educação. Para uma análise do TPE no campo educacional brasileiro, consultar Ségala (2018).

externos e estatísticas (Ravitch, 2011). Michael Bloomberg elegeu-se com o discurso de eficiência e enxugamento do Estado, e sua primeira medida foi tentar trazer para a prefeitura o controle total das escolas, impedindo os conselhos escolares de serem deliberativos. Isso corresponde exatamente ao que Arnott (2000) aponta na reforma de Thatcher e ao que Risolia fez com as Regionais Pedagógicas subordinadas à SEEDUC/RJ.

Bloomberg criou o Departamento de Educação de Nova Iorque, nomeando em seguida Joel Klein⁶ como secretário. Klein contratou a empresa de consultoria McKinsey & Company, que tem entre seus clientes empresas como Google e Facebook, para auxiliar no projeto de reforma da rede de educação, anunciado em 2003. A organização administrativa em 32 distritos da rede nova-iorquina foi desmontada e substituída por dez regiões, cada uma comandada por um superintendente regional. Superintendentes locais estariam encarregados de supervisionar de dez a 12 escolas, e as questões financeiras estariam separadas das pedagógicas, sendo encaminhadas para centros específicos. Na SEEDUC/RJ, isso foi reproduzido, sendo tais supervisores locais os IGTs. Em Nova Iorque, foi criada uma instituição chamada Academia de Líderes, cujo objetivo era capacitar e formar diretores, o que Risolia também reproduziria com a tentativa de capacitação de diretores em MBA. Era um sistema administrativo de modelo corporativo e centralizado.

Em 2007, Klein reorganizou o sistema de forma radical, abolindo as regiões administrativas e eliminando a supervisão das escolas. A ideia era supervisionar as escolas puramente por seus resultados nos testes. Para garantir a fidelidade, iniciou um programa de responsabilização baseado em punições e prêmios. Apareceu então a bonificação por resultados, que Bloomberg chamou de “pagamento por mérito”. Caso as notas da escola aumentassem, a escola inteira receberia bônus. Isso se confirma com a afirmação de Klein no anúncio do programa de reforma: “Este programa vai permitir recompensar nossas escolas e professores mais bem-sucedidos. Também nos ajudará a motivar educadores a trabalharem juntos para chegar a soluções inovadoras”⁷ (New York City Government, 2007, tradução nossa).

⁶ Joel Klein era advogado conhecido nacionalmente nos EUA, em função de processos abertos contra a empresa de *software* Microsoft enquanto era membro do Departamento de Justiça. Klein não tinha experiência como gestor, muito menos em gestão da educação.

⁷ No original: “This program will allow us to reward our most successful schools and teachers. It will also help us motivate educators to work together to achieve innovative solutions” (New York City Government, 2007).

O sistema de *charter schools* (escolas autônomas), elogiado por Risolia, também foi desenvolvido na gestão de Bloomberg e consistia na entrega das escolas para fundações e empresas. Tais escolas continuavam financiadas por orçamento público, mas eram administradas por empresas privadas. As escolas eram classificadas com notas de A até F, sendo que o grupo de risco com notas E e F estava sob aviso de fechamento se não melhorasse o desempenho.

Fraudes e fracassos

Observamos as semelhanças entre as reformas do Reino Unido, de Nova Iorque e do estado do Rio de Janeiro no papel fundamental da avaliação externa e na tomada de decisões para as políticas educacionais. Maria Helena Godoy afirma sem cerimônias que o objetivo da GIDE é a melhoria dos resultados da avaliação externa (Godoy, 2015), da mesma forma que o objetivo dado a Wilson Risolia por Sergio Cabral era o de melhorar as notas da rede pública estadual no Ideb. Desde os anos 1990, avaliações externas se espalharam globalmente como instrumento de qualidade e responsabilização. Pioneiro no Reino Unido, o uso desses testes para medir desempenho escolar nem sempre reflete aprendizado real, como aponta Diane Ravitch (2011), que indica ganhos nas notas, mas não no aprendizado. Na entrevista concedida na ocasião do anúncio de sua saída do cargo, o ex-secretário da SEEDUC/RJ, questionado em relação a esse tema, esquivou-se:

Pergunta: e o bônus pago a professores por desempenho? Nos EUA, estudos mostraram que o ganho para os alunos em muitas cidades ou estados foi nulo em termos de aprendizado.

Resposta: nesses casos em que não funcionou, a gente tem que entender por quê. Antes de implementar o sistema no Rio, li o decreto de criação de bônus de uma rede pública aqui do Brasil. Confesso que não entendi nada. Era complexo, incompreensível para a maioria das escolas. Havia sistemas em que até escolas que piorassem ganhavam bônus. Nós aprendemos com os equívocos de um monte de gente. Nosso sistema não é perfeito, mas é muito melhor do que aqueles que eu visitei ou li a respeito (Gois, 2014).

Em seguida, o jornalista Antônio Gois perguntou se o sistema não estaria apenas “preparando alunos para testes” – o que é parte da constatação de Ravitch (2011) – e Risolia esquivou-se novamente, sem argumento consistente:

Se isso fosse verdade no Rio, não iríamos entrar em área totalmente inovadora como a das competências socioemocionais. [...]. Não é nada demais. Em qualquer escola particular, há simulados até nos finais de semana, e nunca vi nenhum pai, parlamentar ou sindicato reclamando disso. Só reclamam quando é na escola pública. Tenho convicção de que você precisa, sim, premiar esforços. A vida funciona assim. Os jovens, aos 17 anos terão que fazer o Enem [Exame Nacional do Ensino Médio] (Gois, 2014).

Na reforma de Nova Iorque, os resultados dos testes externos estaduais sempre corroboravam o sucesso do sistema de responsabilização e conversão em escolas autônomas, mas, secretamente, o estado mudava a pontuação necessária para classificar as escolas entre os critérios de sucesso e fracasso. Em 2007, o sistema das *charter schools* quase entrou em colapso quando as avaliações federais⁸ revelaram que, entre 2003 e 2007, não houve nenhum ganho significativo de aprendizado. As notas que Nova Iorque dava às suas escolas nos testes conduzidos pelo estado eram incompatíveis com as notas atribuídas pelo sistema nacional. As notas dos testes externos aplicados pela própria rede mostravam o resultado que ela queria (Ravitch, 2011).

No caso do Rio de Janeiro, Risolia realmente cumpriu a missão dada por Sergio Cabral, pois o Ideb para o 3º ano do Ensino Médio saltou de 2,8 em 2009 para 3,2 em 2011 e para 3,6 em 2013, cumprindo a meta projetada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Contudo, em 2015, apenas um ano após a saída do ex-secretário, o resultado de 3,6 se repetiu e, em 2017, caiu para 3,3, conforme apresentamos na Tabela 1.

Tabela 1 - Relação entre o Ideb observado e a meta para o 3º ano do Ensino Médio da Rede Pública Estadual do Rio de Janeiro

Ideb	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017
Observado	2,8	2,8	2,8	3,2	3,6	3,6	3,3
Meta	-	2,8	2,9	3,1	3,3	3,7	4,1

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados do Inep (2018).

⁸ Os testes nacionais conduzidos pelo governo federal tinham como objetivo aferir o grau de sucesso da política do NCLB e foram implementados em 2007. Paralelamente, vários estados tinham os próprios sistemas de avaliação, sendo o de Nova Iorque iniciado na década de 1980.

O IDERJ era a medida da própria SEEDUC/RJ e era sinalizado como em constante evolução, mas, a partir de 2014, os números não foram mais divulgados nas propagandas do estado do Rio de Janeiro como foram até 2013.

Outra prática usada em Nova Iorque e que também foi aplicada no Rio de Janeiro é a da progressão parcial. Os alunos que ficariam reprovados fazem projetos, frequentam aulas extras nas férias e cumprem essas atividades como artifícios que, no fim, garantem sua aprovação. Na rede pública do estado do Rio de Janeiro, um estudante poderia ficar retido em duas disciplinas sem ser reprovado. Bastava, no ano seguinte, realizar uma prova e, caso obtivesse a nota média exigida, era considerado aprovado. É uma estratégia eficiente para melhorar os indicadores de fluxo.

Um método bastante eficiente e presente nos dois casos é a melhoria das notas das escolas por meio da exclusão de alunos. Em Nova Iorque, conforme os anos 2000 passavam, as *charter schools* tinham resultados cada vez melhores por conta da manipulação das notas das avaliações externas, mas esse não era o único artifício que produzia tal quadro. A gestão privada dava a tais escolas prerrogativas diferentes quanto às matrículas, então elas conseguiam selecionar os estudantes e excluir os alunos de baixo rendimento. Instituições privadas, como a Fundação Bill & Melinda Gates, começaram a adotar escolas, concedendo milhões de dólares em recursos. Alunos que tinham baixo rendimento eram sempre empurrados para outras escolas públicas, o que fez delas grandes ilhas de baixo rendimento, fomentando o discurso de que a escola autônoma era melhor (Ravitch, 2011). Cartas de recomendação, reuniões com a direção no horário comercial e realização de exames de seleção eram alguns dos métodos usados pelas *charter schools* que contribuíam para afastar alunos em situação difícil, ao mesmo tempo que a escola pública não podia negar a matrícula de nenhum estudante.

Podemos afirmar que o ex-secretário da SEEDUC/RJ deu os primeiros passos na direção de um sistema *charter*, que não se concretizou. Risolia deixou o cargo em 2014 para se tornar diretor do setor de educação da Falconi Consultores de Resultados, empresa nascida após divergências entre os fundadores da FDG. No entanto, o programa-piloto aconteceu, estabelecido junto ao Instituto Ayrton Senna⁹, quando, em 2012, a SEEDUC/RJ inaugurou o

⁹ Instituto gerido pela irmã do ex-piloto de Fórmula 1 Ayrton Senna, que atua desenvolvendo projetos de apoio à educação pública via movimento TPE.

Colégio Estadual Chico Anysio¹⁰, financiado por recursos públicos, mas administrado pedagogicamente pela Fundação Falconi Consultores de Resultados. Em 2014, mais cinco escolas receberiam o projeto e, em 2015, mais oito estavam nos planos (IOERJ, 2013). Entre as instituições que financiavam os projetos em escolas do estado estavam a Fundação Xuxa Meneghel¹¹, a Embratel¹² e a ThyssenKrupp CSA¹³.

O sítio eletrônico do Instituto Ayrton Senna afirmava, em 2016, que 35 alunos faziam parte de seu projeto, financiados pela Companhia de Desenvolvimento Industrial (CODIN)¹⁴ e pela Procter & Gamble (P&G)¹⁵ (Instituto Ayrton Senna, 2016). Embora, aparentemente, não muito difundido, o projeto para aproximar as escolas estaduais da iniciativa privada, em modelo muito semelhante ao *charter*, teve início. O Colégio Estadual Chico Anysio é um bom exemplo de exclusão, já que a escola operava com apenas 35 alunos em toda a escola – número menor do que a quantidade máxima de alunos por turma que a SEEDUC/RJ permite para as demais escolas – e em horário integral, o que exclui alunos que trabalham ou auxiliam os familiares nos contraturnos.

A Intelectualidade orgânica da proposta gerencialista

O pensador italiano Antonio Gramsci (1891-1937) afirmava que os intelectuais atuam como porta-vozes de uma determinada classe social e articulam os sentidos das ideologias, de acordo com a visão de mundo na qual foram formados para garantir consenso entre os grupos dominantes e os subalternos (Gramsci, 2024). O discurso de crise da educação coloca em dúvida a eficiência das políticas desenvolvidas até então e pede uma nova resposta para os problemas da escola. A questão do mérito é uma importante ideologia na fundação do espírito da modernidade e, nos casos que apresentamos, vários atores deram a ela sentido específico de acordo com as visões de mundo que expressam.

¹⁰ Escola da Rede Estadual situada no bairro Tijuca, cidade do Rio de Janeiro. Após ser entregue ao Instituto Ayrton Senna, passou a operar em horário integral e com metodologias de ensino inovadoras.

¹¹ Instituição filantrópica fundada em 1989 pela apresentadora de televisão Xuxa Meneghel que atende a comunidade de Pedra de Guaratiba, na cidade do Rio de Janeiro, com projetos sociais.

¹² Empresa Brasileira de Telecomunicações, privatizada em 1998, atua oferecendo serviços de comunicação no país.

¹³ Companhia Siderúrgica do Atlântico (CSA), vinculada ao grupo ThyssenKrupp no período analisado, localizada em Santa Cruz, na cidade do Rio de Janeiro. ThyssenKrupp é um conglomerado de engenharia alemão formado por várias empresas de construção e exploração de matéria-prima, atuante no Brasil desde 1837.

¹⁴ Companhia de Desenvolvimento Industrial, empresa pública pertencente ao Estado.

¹⁵ Procter & Gamble, conglomerado que reúne empresas menores, atuando na produção de alimentos e produtos de higiene pessoal.

O economista Milton Friedman é reconhecido como o ideólogo das reformas gerencialistas do Reino Unido (Ferreira Jr.; Bittar, 2014) e também de Nova Iorque (Ravitch, 2011). Para ele, a inexistência da burocracia estatal faria com que a competição surgisse e manifestasse seu potencial de baratear os custos dos serviços públicos, pois o consumidor seria o juiz sobre qual serviço é mais bem prestado, justificando o pagamento dos impostos. Friedman (1984) acreditava que, no campo da educação, o ideal seria privatizar as escolas para que a competição emergisse.

No Reino Unido, Keith Joseph (1918-1994), político conservador e conselheiro de Thatcher em todo o período de governo, foi aluno de Friedman e era entusiasta de suas ideias. A doutrina que ficou conhecida como *thatcherismo* é atribuída a ele, em vez de à própria Margaret Thatcher (Frazer, 1982). Nos EUA, Friedman foi conselheiro pessoal de Ronald Reagan, mas o Congresso rejeitou um projeto de lei que aplicava suas ideias de escolha escolar a toda a educação norte-americana (Ravitch, 2011).

No centro da proposta de educação de Friedman está a ideia de Ludwig von Mises (1881-1973)¹⁶ de que o consumidor é quem melhor pode julgar a prestação de um serviço. Mises chama esse processo de “Democracia de Mercado”, defendida ao longo de suas obras em oposição à Democracia de Estado, que retira do homem seu poder de julgar:

O que a democracia capitalista de mercado faz não é premiar as pessoas de acordo com seus “verdadeiros” méritos, valor próprio e dignidade moral. O que torna um homem mais ou menos próspero não é a avaliação de sua contribuição a partir de um princípio “absoluto” de justiça, mas a avaliação por parte de seus semelhantes, que aplicarão somente o critério de suas necessidades, desejos e objetivos pessoais. O sistema democrático de mercado é exatamente isto. Os consumidores são supremos – isto é, soberanos. Desejam ser satisfeitos (Mises, 2010, p. 14).

Friedman propõe que a melhor forma de dar ao indivíduo o poder de escolha é separar o financiamento da educação de sua administração. No ensaio *The Role of Government in Education* (Friedman, 1955), o economista defende que o governo deveria conceder um cheque ao cidadão para que ele pudesse buscar a escola de seu interesse. Isso criaria um mercado e, na

¹⁶ Economista austríaco, criador do conceito de praxeologia, a ideia de que os homens procuram constantemente uma satisfação maior do que têm. Tendo os homens tal natureza, seriam os melhores juizes para a regulação do mercado. Tal conceito é defendido em sua obra mais importante, *Ação Humana*, de 1949.

tentativa de atrair mais estudantes, as escolas teriam sempre incentivos para melhorar cada vez mais (Friedman, 1955). Tal proposta ficou conhecida como sistema de *vouchers* e não foi implementada sistematicamente no Reino Unido e nos EUA, por conta da polêmica acerca da transferência direta de recursos públicos para a iniciativa privada.

O sistema de *vouchers* tem uma relação indireta com as *charter schools* de Nova Iorque. Mesmo tendo sido recusada no Congresso norte-americano em 1988, a escolha escolar continuou a ser defendida por uma geração de acadêmicos e jornalistas. De acordo com Ravitch (2011, p. 138):

As fundações e ONGs [organizações não governamentais] incubaram uma geração de acadêmicos e jornalistas que defenderam a escolha escolar muito depois do fim da gestão Reagan. Organizações estaduais e locais devotadas aos princípios de livre-mercado proliferaram pelo país, inspiradas em grande medida pelos escritos de Friedman, para continuar a batalha pela escolha escolar.

John Chubb e Terry Moe, ambos professores membros da *Hoover Institution*¹⁷, da Universidade de Stanford, escreveram o artigo *Politics, markets, and the organization of schools* (Chubb; Moe, 1988), em defesa da escolha escolar que teve grande sucesso. Os autores afirmaram que, enquanto as escolas públicas estivessem sujeitas a um controle democrático, os grupos de interesse manteriam o *status quo* e seria impossível realizar uma reforma. A *performance* acadêmica ruim era o preço a se pagar pelo exercício do controle democrático sobre as escolas (Ravitch, 2011). A proposta era que as escolas privadas tivessem seu crescimento estimulado pelo sistema de *vouchers*, o que dividia opiniões em virtude do financiamento público da educação privada.

As escolas *charter* apareceram na década de 1990 e começaram a se mostrar uma alternativa menos polêmica para os defensores da escolha escolar, por unirem a ideia social do público e a ideia de eficiência do privado, sendo toleráveis para progressistas e conservadores. A ideia de escolas autônomas surgiu pela primeira vez em 1988, com o pesquisador Ray Budde e o presidente da Federação Americana de Professores, Albert Shanker. Ambos teorizaram que o ideal para o funcionamento das escolas seria que professores se juntassem e assumissem a

¹⁷ *Think tank* com sede na Universidade de Stanford. Após aposentar-se da Universidade de Chicago, Friedman juntou-se à *Hoover Institution*.

administração das escolas sem a intervenção estatal. Eles seriam professores-pesquisadores que, de forma experimental, poderiam propor soluções para os desafios da educação. Shanker retirou seu apoio às *charter schools* em 1993, pois o projeto começou a ser encabeçado por empresas e empreendedores. Pior ainda, conforme se expandiam, as escolas autônomas começaram a tornar-se hostis ao sindicato, já que os administradores queriam a liberdade de demitir professores e estabelecer seus salários.

Paradoxalmente, as escolas que se proliferaram pelos EUA se aproximaram mais da proposta de Friedman e da *Hoover Institution* do que da proposta original, que idealizava o controle por parte dos docentes. As escolas geridas por várias organizações defendiam diferentes propostas pedagógicas e não tinham como meta a pesquisa educacional e a solução dos dilemas do ensino.

Os professores, que seriam os principais agentes na melhoria da escola, na proposta gerencialista converteram-se no maior problema. Tanto no Reino Unido quanto nos EUA, foram acusados pelos defensores do livre mercado de corporativismo, resistência às mudanças, falta de comprometimento e tantas outras condutas que fizessem acreditar que os professores estão mais preocupados com o próprio estatuto do trabalho do que com a atividade de ensino. Trata-se de um grupo numeroso, cuja natureza profissional está profundamente ligada a valores iluministas e liberais da modernidade, o que causa atritos com as propostas de instrumentalização do processo educacional contidas nos valores de competitividade. Conforme Friedman (1955, p. 5, tradução nossa):

A introdução de competição faria muito para promover uma saudável variedade de escolas. Faria muito, também, para introduzir flexibilidade nos sistemas escolares. Um de seus benefícios mais importantes seria fazer os salários dos professores responderem às forças do mercado. Isso daria, assim, às autoridades governamentais da educação um padrão independente com o qual julgar escalas de salários e promover um ajuste mais rápido às mudanças nas condições de demanda ou oferta.¹⁸

¹⁸ No original: "The interjection of competition would do much to promote a healthy variety of schools. It would do much, also, to introduce flexibility into school systems. Not least of its benefits would be to make the salaries of school teachers responsive to market forces. It would thereby give governmental educational authorities an independent standard against which to judge salary scales and promote a more rapid adjustment to changes in conditions of demand or supply" (Friedman, 1955, p. 5).

Os sistemas educacionais do Reino Unido, de Nova Iorque e do Rio de Janeiro, que problematizamos até agora, têm histórico de grandes mobilizações docentes por salários, por melhorias das escolas e dos sistemas de educação. Em todos os casos, a oferta de educação pelo Estado nunca foi consenso entre o capital e o trabalho e, nas tensões acusatórias entre os diferentes grupos, os defensores do livre mercado fazem analogias entre empresas e escolas, adotando a máxima de que a educação é um produto, o operário é o professor e, se o produto não acontece, a culpa é do trabalhador. Seguindo a analogia com a empresa, os defensores da proposta gerencialista privilegiavam a introdução da competitividade entre escolas e entre professores para ajudar a separar os competentes dos incompetentes.

O rebaixamento do *status* do professor é a base para tal sistema, por isso não é coincidência que a palavra “meritocracia” sempre acompanhe as reformas. Um olhar de suspeita é colocado sobre os profissionais, que passam a ter como uma de suas atribuições provar o próprio valor e seu merecimento. A certificação, as provas de conhecimentos e a remuneração variável são todas tentativas de aplicar critérios de competitividade ao trabalho docente e fomentar uma divisão entre melhores e piores. Podemos afirmar que, na SEEDUC/RJ, os professores resistiram, evitando que tais reformas fossem adiante.

Considerações finais

A gestão de Wilson Risolia na SEEDUC/RJ (2010-2014) constitui um caso paradigmático da tentativa de implementar na educação do Rio de Janeiro um projeto gerencialista inaugurado no Reino Unido e nos EUA. Fiel ao seu discurso inicial, o ex-secretário buscou tratar a educação como um “negócio”, importando modelos internacionais sem uma adaptação crítica ao contexto local.

A reforma, baseada na metodologia GIDE, concentrou-se na centralização do poder, no controle via avaliações externas, na bonificação por resultados e na tentativa de reconfigurar a identidade profissional do professor por meio da meritocracia. No entanto, esbarrou em limites estruturais e na resistência organizada dos docentes, articulada pelo SEPE/RJ.

Os resultados foram, na melhor das hipóteses, ambíguos: ganhos frágeis no Ideb, intensificação do trabalho docente e um profundo mal-estar na categoria. A experiência demonstra que reformas impostas verticalmente, sem o diálogo com os profissionais da

educação e desconsiderando a complexidade do processo educativo, estão fadadas a gerar conflitos e a obter resultados limitados e insustentáveis.

Por fim, revelamos nesta pesquisa como agendas globais, fundamentadas em pensadores neoliberais como Friedman e Mises, são operacionalizadas em contextos nacionais e locais, mas não produzem os resultados previstos. A disputa pela educação pública, portanto, não é apenas técnica, mas política e ideológica, e a capacidade de organização e resistência dos trabalhadores da educação mostrou-se, no caso fluminense, um freio poderoso à completa mercantilização do ensino.

Referências

ARNOTT, Margaret A. Restructuring the governance of schools: the impact of 'managerialism' on schools in Scotland and England. In: ARNOTT, Margaret A.; RAAB, Charles D. (ed.). *The governance of schooling: comparative studies of devolved management*. London: Routledge, 2000, p. 52-76.

BENGIO, Marlies da Costa. *O trabalho dos agentes de acompanhamento da gestão escolar (AAGE'S) no cotidiano das escolas estaduais em Duque de Caxias*. 2016. 131 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://ppge.fe.ufrj.br/dissertações2016/dMarliesBengio.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2019.

CHUBB, John E.; MOE, Terry M. Politics, markets, and the organization of schools. *American Political Science Review*, [s. l.], v. 82, n. 4, p. 1065-1087, dez. 1988. DOI: <https://doi.org/10.2307/1961750>. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/abs/politics-markets-and-the-organization-of-schools/0166B041E0B86EDBFDA984039A7B2A49>. Acesso em: 6 out. 2026.

FERREIRA JR., Amarilio; BITTAR, Mariluce. O “manifesto neoliberal” que anunciou as políticas educacionais implantadas pelos governos de Margaret Thatcher (1979-1990). *Revista HISTEDBR On-line*, Campinas, v. 14, n. 55, p. 399-410, 2014. DOI: <https://doi.org/10.20396/rho.v14i55.8640483>. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8640483>. Acesso em: 6 out. 2026.

FRAZER, William. Milton Friedman and Thatcher's monetarist experience. *Journal of Economic Issues*, [s. l.], v. 16, n. 2, p. 525-533, jun. 1982. DOI: <https://doi.org/10.1080/00213624.1982.11504012>. Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/mes/jeciss/v16y1982i2p525-533.html>. Acesso em: 6 out. 2026.

FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e liberdade*. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

FRIEDMAN, Milton. The role of government in education. In: SOLO, Robert Alexander (ed.). *Economics and the public interest*. New Brunswick: Rutgers University Press, 1955. p. 123–144

GODOY, Maria Helena Pádua Coelho de. *Melhorar resultados da educação: será que os gestores sabem?* Belo Horizonte: Libretteria, 2015.

GODOY, Maria Helena Pádua Coelho de; MURICI, Izabela Lanna. *Gestão integrada da escola: balizada pelo Índice de Formação de Cidadania e Responsabilidade Social*. Nova Lima: INDG, 2009.

GOIS, Antônio. ‘O país não tem mais tempo a perder discutindo o óbvio’, diz Wilson Risolia. *O Globo*, Rio de Janeiro, 22 dez. 2014. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/o-pais-nao-tem-mais-tempo-perder-discutindo-obvio-diz-wilson-risolia-14892991>. Acesso em: 13 mar. 2017.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*: caderno 12 (XXIX): 1932: apontamentos e notas esparsas para um grupo de ensaios sobre a história dos intelectuais. Tradução: Maria Margarida Machado. Rio de Janeiro: IGS-Brasil, 2024.

IMPrensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro. Rio terá 5 escolas em parceria com o Instituto Ayrton Senna. *IOERJ*, Rio de Janeiro, 20 dez. 2013. Disponível em: <http://www.rj.gov.br/web/imprensa/exibeconteudo?article-id=1898596>. Acesso: em 11 jan. 2019.

IMPrensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro. Diretores de escolas estaduais participarão de programa de MBA. *IOERJ*, Rio de Janeiro, 10 abr. 2012. Disponível em: <https://www.ioerj.com.br/portal/modules/news/article.php?storyid=973>. Acesso em: 18 dez. 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Pesquisas, estatísticas e indicadores educacionais*. Brasília: Inep, 2018.

INSTITUTO AYRTON SENNA. Educação integral para o ensino médio (RJ). *Instituto Ayrton Senna*, [s. l.], 2016. Disponível em: <https://institutoayrtonsenna.org.br/o-que-fazemos/disseminacao-escala/educacao-integral-para-o-ensino-medio-rj/>. Acesso em: 15 jul. 2020.

LAGE, Janaina. “Penso a educação como um negócio”, diz novo secretário do Rio. *Folha de S. Paulo*, Rio de Janeiro, 7 de out. de 2010. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0710201018.htm>. Acesso em: 12 dez. 2017.

MAZZA, Moisés Giordano. *Meritocracia e trabalho docente: uma análise da gestão da SEEDUC/RJ entre os anos de 2010 e 2014*. 2019. 103 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2019.

MARI, Cezar Luiz de. *Sociedade do conhecimento e educação superior na década de 1990: Banco Mundial e a produção do desejo irrealizável de Midas*. 2006. 265 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006. Disponível em: <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/88827>. Acesso em: 7 out. 2026.

MISES, Ludwig von. *A mentalidade anticapitalista*. Tradução: Carlos dos Santos Abreu. 2. ed. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010. Disponível em: <https://mises.pt/wp-content/uploads/2024/07/MISES-A-Mentalidade-Anticapitalista-IMB.pdf>. Acesso em: 6 out. 2026.

NEW YORK CITY GOVERNMENT. *Mayor Bloomberg, Chancellor Klein and UFT President Weingarten announce schoolwide bonus plan to reward teachers at schools that raise student achievement*. New York: New York City Government, 17 out. 2007. Disponível em: <https://www1.nyc.gov/office-of-the-mayor/news/375-07/mayor-bloomberg-chancellor-klein-uft-president-weingarten-schoolwide-bonus-plan-to>. Acesso em: 11 jan. 2019.

PAULA, Ana Paula Paes de. *Entre a administração e a política: os desafios da gestão pública democrática*. 2003. 224 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12733/1593387>. Acesso em: 6 out. 2026.

RAVITCH, Diane. *Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação*. Tradução: Marcelo Duarte. Porto Alegre: Sulina, 2011.

RIO DE JANEIRO (Estado). *Decreto nº 42.793, de 6 de janeiro de 2011*. Estabelece programas para o aprimoramento e valorização dos servidores públicos da Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro – Secretaria de Estado de Educação – SEEDUC e dá outras providências. Rio de Janeiro, SEEDUC, [2011a]. Disponível em: <https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/api/assets/8dd41dc6-863a-4fac-b15f-aea776799c03/>. Acesso em: 6 out. 2026.

RIO DE JANEIRO (Estado). *Decreto nº 42.838, de 4 de fevereiro de 2011*. Transforma na estrutura básica da Secretaria de Estado de Educação – SEEDUC 30 (trinta) coordenadorias regionais em 14 (quatorze) regionais pedagógicas e 14 (quatorze) regionais administrativas, e dá outras providências. Rio de Janeiro: Leis Estaduais, [2011b]. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/decreto-n-42838-2011-rio-de-janeiro-transforma-na-estrutura-basica-da-secretaria-de-estado-de-educacao-seeduc-30-trinta-coordenadorias-regionais-em-14-quatorze-regionais-pedagogicas-e-14-quatorze-regionais-administrativas-e-da-outras-providencias-2011-02-04-versao-original>. Acesso em: 6 out. 2026.

RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Estado de Educação. *Governo lançará programa de certificação para professores*. Rio de Janeiro: SEEDUC, 2012. Disponível em: <http://www.rj.gov.br/web/seeduc/exibeconteudo?article-id=616581>. Acesso em: 18 dez. 2018.

SÉGALA, Karen de Fátima. *A atuação do movimento “Todos pela Educação” na educação básica brasileira: do empresariamento ao controle ideológico*. 2018. 126 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2018. Disponível em: <https://locus.ufv.br/bitstreams/396c6764-f6ef-4f0e-970c-1871ce96aff4/download>. Acesso em: 6 out. 2026.

WEINSTOCK, Arnold. I blame the teachers. *The Times Educational Supplement*, London, 23 jan. 1976. p. 2.

SOBRE OS AUTORES

Moisés Giordano Mazza. Professor do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico (EBTT) de Filosofia e Sociologia no Instituto Federal de Minas Gerais (IFMG) – *Campus* Conselheiro Lafaiete, Minas Gerais. Mestre em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Viçosa (UFV); Doutor em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação: Conhecimento e Inclusão Social da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); bolsista Capes (2017-2019; 2021-2025).

Contribuição da autoria: conceptualização, desenvolvimento de questões e escrita do texto.
Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1163908295923439>

Cezar Luiz De Mari. Atua no Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) do Departamento de Educação (DPE) da Universidade Federal de Viçosa (UFV). Membro da *International Gramsci Society* (Seção BR – 2015/RJ) e da *RED Latinoamericana para el cambio social* (desde 2020). Líder do Grupo de Pesquisa Educação, Conhecimento e Processos Educativos e do Grupo de Estudos dos Clássicos Contemporâneos em Educação (GECCE) (2010-atual). Membro fundador da Cátedra Paulo Freire (DPE/UFV).

Contribuição da autoria: orientação da pesquisa; refinamento e adaptação dos objetivos e metas gerais da pesquisa; leitura; correção e contribuições na escrita.
Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0201073550093287>

AUTODECLARAÇÃO DE PRINCÍPIOS E PROCEDIMENTOS ÉTICOS

A pesquisa que originou este texto foi de caráter documental, não tendo que passar pelo Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos. Não foram utilizadas ferramentas da IA ao longo do texto.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Viçosa (UFV) pela acolhida e pelo apoio na realização da Pesquisa e à Capes pelo financiamento da investigação.

Recebido em: 30.11.2025

Aceito em: 20.09.2026

Publicado em: 29.10.2026